

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย

โดย

นายอนุชา อชิรเสนา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย

โดย

นายอนุชา อชิรเสนา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

REGENT IN THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF THAILAND

BY

MR. ANUCHA ACHIRASENA

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2016

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายอนุชา อชิรเสนา

เรื่อง

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ _____
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรัญญู)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ _____
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ _____
(ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ _____
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ _____
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปิยบุตร แสงกนกกุล)

คณบดี _____
(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย
ชื่อผู้เขียน	นายอนุชา อชิรเสนา
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทยมีความเป็นมาอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผันแปรของบทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475

จากการศึกษาพบว่า เมื่อพิจารณาจากผู้ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเกณฑ์ เราสามารถแบ่งวิวัฒนาการของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทยได้เป็น 3 ยุค ยุคแรก คือ สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งโดยทั่วไปพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ยุคที่สอง คือ ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว อันเป็นยุคที่รัฐสภาในฐานะผู้แทนของราษฎรเป็นผู้ทรงอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และยุคที่สาม คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน อันเป็นยุคที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบแล้วไม่พบว่ามีประเทศใดเลยที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และดูเหมือนว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญของไทยมีแนวโน้มไปในทิศทางซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มากขึ้น ในขณะที่รัฐสภาจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวลดน้อยถอยลงไปเป็นลำดับ

คำสำคัญ: ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, การสำเร็จราชการแทนพระองค์, ประมุขของรัฐ, พระมหากษัตริย์, พระราชอำนาจ, คณะองคมนตรี, รัฐธรรมนูญ

Thesis Title	REGENT IN THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF THAILAND
Author	Mr. Anucha Achirasena
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Associate Professor Worachet Pakeerut, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

This thesis discusses the historical background for regency in Thailand, with a special focus on changes of constitutional provisions specifying the roles of and appointment process for, a regent in the constitutions of Thailand after the Siamese Revolution of 1932.

Using the origin of the power as criterion for appointing a regent, the evolution of regency in Thailand can be divided into three eras: First, the period of absolute monarchy in which the King would generally have the power to appoint a regent or council of regency. Next, after the 1932 revolution and the subsequent democratization, a regent could no longer be appointed without parliamentary approval. Finally, from 1991 onwards, the King of Thailand has appointed a regent without any need to secure parliamentary sanction. In light of comparative legal studies, this practice is in direct contrast to norms among democratic kingdoms which consign kings no such power. After rounds of abrogation and promulgation, the constitutions of Thailand encourage the King to increasingly exercise the royal prerogative in selecting and appointing a regent, with a steady decline of parliamentary involvement.

Keywords: Regent, Regency, Council of Regency, Head of state, Monarchy, Royal prerogative, Privy Council, Constitution of Thailand

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้คงไม่มีทางเกิดขึ้น หากขาดอาจารย์ทั้งสอง คือ อาจารย์วิษณุ วรัญญู และอาจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ คนแรก คือ ผู้ที่ไว้ใจมอบหัวข้อที่มีค่านี้ให้กับผม (ทั้งที่ไม่ได้รู้จักผมเลย) ช่วงกลางปี 2558 หลังจากที่ผมค้นคว้าวิทยานิพนธ์หัวข้อหนึ่งอยู่และรู้สึกว่าไปต่อไม่ไหว ผมได้ขออาจารย์ที่ปรึกษายุติการทำวิทยานิพนธ์ชั่วคราวเพื่อหาหัวข้อใหม่ ผมกลับมาตั้งหลักและตัดสินใจว่าจะค้นคว้าเกี่ยวกับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย วันหนึ่งผมได้เล่าความตั้งใจนี้ให้กับพี่โชน (รุ่นพี่ที่เรียนปริญญาโทด้วยกัน) ฟัง และได้รับคำแนะนำว่าผมควรจะไปพบอาจารย์วิษณุเพื่อขอคำแนะนำ ผมจำได้ว่าอาจารย์ทำหน้างง ๆ ตอนที่เห็นผม แต่ก็ยอมให้เข้าพบและพูดคุยกับผมอยู่พักใหญ่ ๆ การพบกันวันนั้นอาจารย์ได้ชี้แนะแนวทางทั่ว ๆ ไปในการเลือกหัวข้อและการทำวิทยานิพนธ์ แต่ผมก็ยังไม่ได้หัวข้อที่ชัดเจนในวันนั้น กระทั่งสองสามวันต่อมา อาจารย์ที่ปรึกษาอีเมลมาหาผมว่า หลังจากที่อาจารย์วิษณุคุยกับผมวันนั้น เมื่อท่านกลับไปที่บ้านก็นึกขึ้นมาได้ว่ามีหัวข้อหนึ่งที่น่าสนใจและยังไม่มีใครทำ คือ “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ซึ่งสามารถศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายได้เป็นอย่างดี และอาจารย์ที่ปรึกษาก็เห็นคล้อยด้วยหากผมจะศึกษาเรื่องนี้ ผมตอบตกลงจะทำเรื่องนี้ทันที (ทั้งที่พื้นความรู้เรื่องนี้แทบจะเป็นศูนย์) อาจารย์วิษณุได้กรุณาชี้แนะแนวทางและประเด็นสำคัญที่ผมควรจะต้องไปค้นคว้า กล่าวได้ว่าถ้าไม่ได้พบกับอาจารย์วิษณุวันนั้น ผมก็คงไม่ได้เขียนเรื่องนี้

อีกคนที่ต้องกล่าวถึง คือ อาจารย์วรเจตน์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ตลอดเวลา 1 ปี 7 เดือนที่ผ่านมา อาจารย์ได้ให้อิสระกับผมอย่างเต็มที่ในการค้นคว้าและการเขียน คอยรับฟังปัญหา ตอบข้อสงสัย ให้กำลังใจ และให้เวลาในการเข้าพบเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนประเด็นต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ แม้จะมีบางประเด็นที่เห็นไม่ตรงกัน แต่อาจารย์ก็เคารพความเห็นของผมเสมอ และไม่เคยบังคับให้ผมต้องมีความเห็นเหมือนกับอาจารย์ ตรงกันข้าม อาจารย์จะย้ำให้ผมกลับไปไตร่ตรองและมีจุดยืนเป็นของตัวเอง เพียงแต่จุดยืนนั้นต้องมีเหตุผลรองรับ สมควรกล่าวด้วยว่าระหว่างที่อาจารย์วรเจตน์เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่อาจารย์ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหาร อันเป็นผลมาการแสดงความเห็นทางวิชาการอย่างตรงไปตรงมาตามหลักวิชา

เมื่อหกปีก่อน ขณะที่ผมเรียนปริญญาตรีชั้นปีที่สอง ผมเคยคิดจะเลิกเรียนกฎหมายและลาออกจากคณะนิติศาสตร์ แต่โชคดีที่ได้เรียน “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ” กับอาจารย์วิษณุและอาจารย์วรเจตน์ (ปีนั้นมีผู้บรรยายสามกลุ่ม ผมลืมลงทะเบียนรอบแรก และต้องลงทะเบียนช่วงเพิ่ม-ถอน ซึ่งเหลือที่นั่งในกลุ่มของอาจารย์วิษณุและอาจารย์วรเจตน์กลุ่มเดียว จึงจำใจต้องเรียนในกลุ่มนี้โดยไม่มีทางเลือก) ผมยังจำได้ดีถึงเค้าโครงการบรรยายของอาจารย์วิษณุที่ทำมาอย่างละเอียดมาก มีการแนะนำตำราที่ต้องอ่านประกอบการฟังคำบรรยายในแต่ละครั้ง และนั่นเป็นครั้งแรก ๆ ที่ผมได้

สัมผัสตำราหลักในทางกฎหมายมหาชน ทั้งของ หยุด แสงอุทัย ไพโรจน์ ชัยนาม วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ การได้อ่านหนังสือมาก่อน ประกอบกับการบรรยายของอาจารย์วิษณุซึ่งมีความชัดเจนและสามารถจดคำบรรยายตามได้ ช่วยให้การเรียนวิชานี้ในช่วงแรกผ่านไปอย่างราบรื่น

อย่างไรก็ดี ผมต้องพบกับอุปสรรคสำคัญเมื่ออาจารย์วรเจตน์มาเริ่มบรรยาย เพราะผมไม่ชอบอาจารย์และไม่อยากเรียนกับอาจารย์เลย ความไม่ชอบนี้ถูกกล่อมเกลาจากสื่อที่ผมเสพเป็นหลักในเวลานั้น ผมยังจำได้ดีถึงความรู้สึกอึดอัดตอนที่นั่งฟังการบรรยาย เพราะอาจารย์พูดหลายเรื่องซึ่งสะเทือนความเชื่อที่มีมาแต่เดิมของผม แต่ในขณะเดียวกันอาจารย์ก็ท้าทายให้นักศึกษาพิสูจน์สิ่งที่อาจารย์พูดว่าถูกต้องหรือไม่ มีเหตุมีผลหรือไม่ และไม่เคยบังคับให้ใครต้องเชื่ออย่างที่ถูกกล่าวหาว่า “ล้างสมองนักศึกษา” แน่นอนว่าผมค้านหลายเรื่องที่อาจารย์สอน (อยู่ในใจ) ความสงสัยขับดันให้ผมต้องไปค้นคว้าเพื่อจะมาหักล้าง แต่ที่สุดก็ต้องยอมจำนนด้วยเหตุผล อาจารย์วรเจตน์กลายเป็นบทเรียนสำคัญในชีวิตผมว่าอย่าด่วนตัดสินคนอื่น โดยเฉพาะกับคนที่เรายังเคยไม่รู้จัก ไม่เคยเห็นหน้า หรือแม้แต่สนทนาด้วย และที่สำคัญที่สุดการได้เรียนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญกับอาจารย์ทั้งสองกลายเป็นปัจจัยชี้ขาดให้ผมตัดสินใจเรียนกฎหมายต่อจนกระทั่งได้มาเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้อยู่ในเวลานี้ อาจารย์ทั้งสองคงไม่ทราบว่าการสอนหนังสือไปตามปกติในวันนั้นมันเปลี่ยนชีวิตเด็กคนหนึ่งขนาดไหน

นอกจากอาจารย์ทั้งสองที่กล่าวมาแล้ว ผมต้องขอขอบคุณอาจารย์อีกสามท่านซึ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คือ อาจารย์ปิยบุตร แสงกนกกุล อาจารย์สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ และอาจารย์ธงทอง จันทรางศุ ทั้งสามท่านได้ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์กับผมมาก อาจารย์ปิยบุตรได้ช่วยชี้แนะให้ผมไปเพิ่มเติมหลายประเด็นที่ยังขาดตกบกพร่องอยู่ให้สมบูรณ์ รวมถึงแนวทางในการเขียนบทต่างประเทศที่อาจารย์พยายามเสนอต่อนักศึกษามาโดยตลอดนั้น ผมเองเห็นพ้องด้วยกับแนวทางดังกล่าว จึงนำมาใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ด้วย ส่วนอาจารย์สุธาชัยก็ได้ช่วยเปิดมุมมองทางประวัติศาสตร์ให้กับผม ทักท้วงเนื้อหาหลายจุดที่ผมยังเข้าใจคลาดเคลื่อน รวมทั้งช่วยทำให้บรรยากาศในการสอบวิทยานิพนธ์ทั้งสองครั้งเต็มไปด้วยอารมณ์ขัน สำหรับอาจารย์ธงทองเป็นคนที่ผมอาจจะคาดไม่ถึงมากที่สุด แม้อาจารย์จะมีภาระงานต่าง ๆ มิใช่น้อย ประกอบกับการประสานในช่วงของการสอบเค้าโครงก็เป็นไปอย่างกระชั้นชิด แต่อาจารย์ก็ได้กรุณาตอบรับมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผม ยิ่งไปกว่านั้นอาจารย์ยังได้ให้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจหลายเรื่อง ทำให้ผมได้มีโอกาสไปค้นคว้าเพิ่มเติมจนงานสมบูรณ์ยิ่งขึ้นไปอีก

ผมเองไม่เคยนึกว่าจะได้มีโอกาสนั่งสอบวิทยานิพนธ์ต่อหน้าอาจารย์ทั้งห้าท่าน และทุกท่านได้ปฏิบัติกับผมอย่างให้เกียรติมาก มากเกินกว่าที่นักศึกษาปริญญาโทซึ่งเพิ่งเริ่มต้นเขียนงานทางวิชาการขนาดยาวชิ้นแรกในชีวิตจะคาดคิดได้

มีคนจำนวนไม่น้อยทั้งที่ขันอาสาและถูกขอร้องแกมบังคับให้ช่วยอ่านวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอบคุณ เหมือน มาย นิว ฝน อู๋ อุ้ม อาร์ม (สุวิวัฒน์) ทิวทัศน์ โบ้ น้องกัน (คงสัจจา) ที่ช่วยอ่านและทักท้วงการสะกดคำ การแปล การใช้ภาษา รวมถึงความถูกต้องของเนื้อหา ขอบคุณอ้อยที่ช่วยตรวจแก้บทคัดย่อภาษาอังกฤษให้ ขอบคุณปูนที่ปลีกเวลาจากงานประจำมาช่วยพิสูจน์อักษรทั้งร่างแรกและร่างที่สองโดยละเอียด ขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับแอ๋มซึ่งช่วยอ่านงานชิ้นนี้อย่างเต็มที่เสมือนหนึ่งเป็นงานของตน ทั้งยังคอยให้กำลังใจและถามไถ่ความคืบหน้าโดยตลอด ขอบคุณพี่โชนและพี่ต้อมพี่ชายใจดีทั้งสองซึ่งทำให้ผมได้พบกับอาจารย์วิษณุและได้หัวข้อที่มีค่านี้มา

ขอบคุณ อาจารย์เหน่ง (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา) ซึ่งรับผมเป็นผู้ช่วยตลอดสองปีที่ผ่านมา อาจารย์มอบหมายงานท้าทายให้ผมเสมอ นอกจากนี้ ยังอนุญาตให้ผมไปช่วยงานของอาจารย์ท่านอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์วรเจตน์ อาจารย์ปิยบุตร และอาจารย์ธีระด้วย ทำให้ผมได้มีโอกาสฝึกฝนการค้นคว้า การเขียนและการเรียบเรียงงานทางวิชาการ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ได้ มิพักต้องกล่าวว่าอาจารย์ได้ให้กำลังใจ ให้คำแนะนำ และคอยรับฟังปัญหาของผมเสมอมา

ขอบคุณ พี่ป๊อ (ชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์) ผมเองไม่เคยเชื่อว่าตัวเองจะเรียนกฎหมายได้ แต่กลับเป็นพี่ที่มองออกและโน้มน้าวให้ผมเข้าเรียนที่นี่ ถ้าไม่ได้รู้จักพี่ ผมก็คงไม่รู้จักธรรมศาสตร์และคงมาไม่ถึงวันนี้ คงไม่มีโอกาสได้เรียนในมหาวิทยาลัยซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกความคิดได้มีพื้นที่ของตัวเองและเคารพความคิดซึ่งกันและกัน การได้มาอยู่ท่ามกลางผู้คนหลากหลาย ร้อยพ่อพันแม่ หมื่นความคิดที่รังสิต ช่วยให้เราเป็นคนใจกว้างขึ้น รู้จักให้เกียรติคนอื่น และมองเห็นคนอื่นเป็นมนุษย์เหมือนกับเรา

เหนือสิ่งอื่นใด ขอบคุณป๊ากับม้าที่ให้กำเนิด ให้การศึกษา และให้ชีวิตความเป็นอยู่ที่สุขสบาย ทำให้ผมมีเวลาทุ่มเททำงานชิ้นนี้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงเรื่องการหาเช้ากินค่ำ

อนุชา อชิรเสนา, ท่าพระจันทร์, วันที่ 588 ของการทำวิทยานิพนธ์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย (1)

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (2)

กิตติกรรมประกาศ (3)

สารบัญตาราง (14)

สารบัญภาพ (15)

บทนำ 1

ภาคที่ 1
ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

บทที่ 1 พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย 12

1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น 12
1.2 ลักษณะทั่วไปของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย 16
1.2.1 การเข้าสู่ตำแหน่ง 16
1.2.2 การพ้นจากตำแหน่ง 23
1.2.3 สถานะในทางรัฐธรรมนูญ 25
(1) สถานะความเป็นประมุขของรัฐ 25
(2) สถานะอันล่วงละเมิดมิได้ 31
(3) สถานะในการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ 35

1.2.4 อำนาจหน้าที่และการมีองค์กรที่ปรึกษา 37

บทที่ 2 มโนทัศน์ว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 42

2.1 ข้อความเบื้องต้น 42
2.2 “ความต่อเนื่องของรัฐ” : รากฐานทางทฤษฎีของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 42
2.3 ความหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 44
2.3.1 ความหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ : พิเคราะห์ในทางนิรุกติศาสตร์ 44
2.3.2 ความหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ : พิเคราะห์ในทางนิติศาสตร์ 49
(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่ประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร 50
(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีอำนาจเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ 54
2.4 ประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 58
2.4.1 ประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ : พิจารณาจากสภาพการณ์ในขณะที่เข้าสู่ตำแหน่ง 58
(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่มีองค์พระมหากษัตริย์ 58
(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีองค์พระมหากษัตริย์ 58
2.4.2 ประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ : พิจารณาจากการเข้าสู่ตำแหน่ง 59
(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยการแต่งตั้ง 59
(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมาย 60
2.5 สถานะทางกฎหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 61
2.5.1 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในฐานะองค์กรทางรัฐธรรมนูญ 61
2.5.2 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในฐานะองค์กรของรัฐ 68
(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นองค์กรเดี่ยว 68
(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นองค์กรกลุ่ม 68

บทที่ 3 บทสำรวจและวิเคราะห์ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศโดยสังเขป 71

3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น 71
3.2 ฐานทางกฎหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 72

3.3 เหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 73
3.3.1 ราชบัลลังก์ว่างลง 73
3.3.2 พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ 74
3.3.3 พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้ 76
3.3.4 พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราว 79
3.4 การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 80
3.4.1 ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้ว 80
(1) สมาชิกราชวงศ์ 80
(2) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 83
3.4.2 ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 84
3.4.3 ระบบผสม 86
(1) การใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วก่อน 87
(2) การใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วในบางกรณี และใช้ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในบางกรณี 88
3.5 องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 90
3.6 การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 92
3.7 อำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 93
3.8 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 95
3.9 การพ้นจากตำแหน่งของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 95

ภาคที่ 2
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย :
อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

บทที่ 4 ผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 100

4.1 ข้อความเบื้องต้น 100

4.2 การสำเร็จราชการในเวลาที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ 101
4.2.1 “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” ในเวลาที่รัชกาลที่ 5 ยังทรงพระเยาว์ 101
4.2.2 “สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน” ในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 106
4.3 การสำเร็จราชการในเวลาที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนคร 110
4.3.1 กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครและไม่อยู่ในราชอาณาจักร 111
4.3.2 กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครแต่ยังอยู่ในราชอาณาจักร 122
4.4 บทวิเคราะห์และข้อความส่งท้าย 130

บทที่ 5 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2534 134

5.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น 134
5.2 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 137
5.2.1 การอภิวัฒน์สยามและ “คณะกรรมการราษฎร” ในฐานะผู้ใช้สิทธิแทนกษัตริย์ตามปฐมรัฐธรรมนูญ 137
5.2.2 ลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 140
(1) รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ 141
(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ 142
(3) คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 146
5.2.3 การแต่งตั้งและบทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2490 149
(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนแรกในระบอบประชาธิปไตย 151
(2) สภาผู้แทนราษฎรกับการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล 155
(3) คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับการสร้างแบบแผนประเพณีของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และการปลงพระชนม์พระองค์เองของประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 165

(4) การลาออกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อันเนื่องมาจากปัญหาการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ 173
(5) คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับการเสด็จนิวัติพระนครและการวางตัวเป็นกลางกรณีการจับกุมกรมขุนชัยนาทนเรนทร 183
(6) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง 189
(7) สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวภายหลังกรณีสวรรคต และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช 205
5.3 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ถึง พ.ศ. 2534 210
5.3.1 การรัฐประหารโต้การอภิวัฒน์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และ “อภิรัฐมนตรี” ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม 210
5.3.2 รัฐธรรมนูญฉบับ “ฟื้นฟู” พระราชอำนาจและความพยายามในการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ 216
5.3.3 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เปลี่ยนแปลงไป 219
(1) คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ 220
(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น 221
(3) ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ 222
5.3.4 การแต่งตั้งและบทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2492 ถึง พ.ศ. 2499 223
(1) สมาชิกรัฐสภากับการอภิปรายคัดค้านการแต่งตั้งกรมขุนชัยนาทนเรนทรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2493 223
(2) การพ้นจากตำแหน่งของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อันเนื่องมาจากการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2494 228
(3) การเปลี่ยนตัวผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในคราวที่พระมหากษัตริย์ทรงผนวช เมื่อ พ.ศ. 2499 232

5.3.5 ประเพณีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 238

บทที่ 6 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ถึง ปัจจุบัน 247

6.1 การรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ “เพิ่มพูน” พระราชอำนาจ 247
6.2 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เปลี่ยนแปลงไป 251
6.2.1 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา 251
6.2.2 วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ 260
6.3 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 261
6.3.1 การไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในคราวที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 261
6.3.2 การไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่ทรงพระประชวร 264
6.3.3 ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ 269
6.4 ปัญหาและอนาคตของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย 276
6.4.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น 276
6.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 277
(1) การตีความคำว่า “ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร” 278
(2) ความไม่ชัดเจนของเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ 280

6.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 285
(1) การให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา 286
(2) การให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ 288
(3) การให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ 289
6.4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวของประธานองคมนตรี 290
6.4.5 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 292
6.4.6 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 295
6.4.7 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 296
(1) การคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางรัฐธรรมนูญ 296
(2) การคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางกฎหมายอาญา 297
6.4.8 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของจุดเวลาแห่งการสิ้นสุดหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 300

บทสรุป 304

บรรณานุกรม 311

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศ 333
ภาคผนวก ข รายพระนามและรายนามของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการอภิวัฒน์สยามจนถึงปัจจุบัน 350
ภาคผนวก ค พระประวัติและประวัติโดยสังเขปของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการอภิวัฒน์สยามจนถึงปัจจุบัน 353

ประวัติผู้เขียน 370

สารบัญตาราง

ตารางที่ หน้า

5.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 140

5.2 ลำดับบัญชีสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว 156

5.3 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2490 209

5.4 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. 2492 219

5.5 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2499 237

5.6 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510 239

6.1 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 248

6.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยกร่างขึ้น 252

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	พระประมุขและพระราชวงศ์ต่างประเทศเสด็จพระราชดำเนินและเสด็จมาทรงร่วมงานฉลองสิริราชสมบัติ 60 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อ พ.ศ. 2549	13
1.2	พระราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นประธานองคมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2559	39
2.1	ตราผู้สำเร็จราชการแผ่นดินของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์	45
2.2	พระราชกฤษฎีกาฉบับ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม	46
4.1	เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)	102
4.2	สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ	114
4.3	สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ ประทับในที่ประชุมผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน	115
4.4	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ มกุฎราชกุมาร	119
4.5	พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว	124
4.6	สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช และสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต	129
5.1	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เสด็จไปทรงเปิดมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2477	153
5.2	หนังสือพิมพ์เสนอข่าวการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยายมราช	164
5.3	คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย เจ้าพระยายมราช พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน	173

5.4 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงฉายพระบรมฉายาลักษณ์กับพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พร้อมด้วยสมุหองครักษ์ และราชองครักษ์ ในคราวเสด็จนิวัติพระนคร เมื่อ พ.ศ. 2481 186
5.5 กรมขุนชัยนาทนเรนทร กับสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา บนเรือพระที่นั่งในการเสด็จนิวัติพระนคร เมื่อ พ.ศ. 2481 187
5.6 ประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. 2485 192
5.7 นายปรีดี พนมยงค์ และ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา 198
5.8 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 205
5.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 211
5.10 ประกาศแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 213
5.11 คณะอภิรัฐมนตรีในฐานะคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ประกอบด้วย พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ พระยามานวราชเสวี และ พลตำรวจเอก อดุล อดุลเดชจรัส 214
5.12 พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2494 231
5.13 สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี ทรงปฏิญาณพระองค์ต่อสภาผู้แทนราษฎร 235
5.14 สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์ เสด็จพระราชดำเนินทรงปฏิญาณพระองค์ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2509 244
6.1 หนังสือพิมพ์รายงานข่าวการเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศลาว เมื่อ พ.ศ. 2537 262
6.2 หนังสือพิมพ์รายงานข่าวเกี่ยวกับการทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนของประธานองคมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2559 272
6.3 หนังสือพิมพ์รายงานข่าวเกี่ยวกับการเข้าเฝ้าพระรัชทายาทของนายกรัฐมนตรีและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2559 273
6.4 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร พระราชทานพระราชวโรกาสให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เข้าเฝ้าฯ กราบบังคมทูลอัญเชิญเสด็จขึ้นทรงราชย์ สืบราชสันตติวงศ์ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2559 274

6.5 พระราชกฤษฎีกาตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พุทธศักราช 2476 293
6.6 พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้ง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2493 294
6.7 ประกาศแต่งตั้ง พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2493 295

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งที่มีความเกี่ยวพันกับพระมหากษัตริย์ เพราะในเวลาที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงทำหน้าที่ประมุขของรัฐได้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเป็นผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐแทนพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ แม้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะไม่ใช่ตำแหน่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องเหมือนเช่นตำแหน่งในทางมหาชนอื่น ๆโดยจะมีขึ้นเฉพาะในเวลาที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ตาม แต่หากปรากฏขึ้นเมื่อใดก็จะกลายเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากที่สุดตำแหน่งหนึ่งเลยทีเดียว สำหรับในประเทศไทยนั้น ผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์เป็นตำแหน่งที่ปรากฏให้เห็นตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว กระทั่งในเวลาต่อมาเมื่อมีการอภิวัฒน์การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับก็จะบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ด้วยเสมอ

ในแง่สถานะของความรู้เกี่ยวกับเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น จากการสำรวจตรวจสอบพบว่ามีงานที่ศึกษาเรื่องนี้อยู่บ้าง งานที่ศึกษาเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น การศึกษาแนวคิด เพศสถานะ วาทกรรม และแนวคิดหลังอาณานิคมจากบทบาทของสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ ขณะทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรป[1] สำหรับงานที่ศึกษาเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลังการอภิวัฒน์สยามที่มีความโดดเด่นอย่างมาก คือ งานของศรัญญู เทพสงเคราะห์ ซึ่งศึกษาที่มา บทบาท และการปรับตัวของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ถึง พ.ศ. 2494[2] โดยพยายามใช้เอกสารชั้นต้นเป็นหลัก อย่างไรก็ดี งานทั้งหมด

---

[1] ดู ดารณี ศรีหทัย, ""สมเด็จรีเยนต์" พระองค์แรกในสยาม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสตรีศึกษา วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551). ต่อมาสำนักพิมพ์มติชนได้นำมาตีพิมพ์เป็นหนังสือ ดู ดารณี ศรีหทัย, สมเด็จรีเยนต์, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2554).

[2] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, "คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบอบใหม่ พ.ศ. 2478-94: ที่มา แบบแผน และการปรับตัวของสถาบันกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ," ศิลปวัฒนธรรม, ฉบับที่ 9, ปีที่ 33, น. 72 – 101 (กรกฎาคม 2555).

ที่กล่าวมานี้ต่างมีข้อจำกัดในแง่ที่เป็นการศึกษาเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น และไม่ใช่งานที่ศึกษาจากมุมมองในทางนิติศาสตร์โดยตรง

ในทางนิติศาสตร์นั้น กล่าวได้ว่ามีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์น้อยมาก ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญเอง ผู้เขียนตำราก็มักไม่ได้อธิบายกฎเกณฑ์ในส่วนนี้ เว้นไว้แต่ตำราของ หยุด แสงอุทัย ที่มีการอธิบายกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้โดยละเอียดลออ[3] ส่วนวิทยานิพนธ์ในทางนิติศาสตร์นั้นกล่าวได้ว่าที่ผ่านมายังไม่เคยปรากฏงานที่ศึกษาเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยตรงแม้แต่เล่มเดียว ทั้งที่ช่วงหลังมานี้มีวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่พอสมควร แต่แม้กระนั้นก็เป็นการมุ่งศึกษาในแง่พระราชฐานะและพระราชอำนาจเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่วนงานที่ศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์อย่างคณะองคมนตรีก็เริ่มมีให้เห็นบ้างแล้ว[4] ทั้งนี้ แม้จะมีวิทยานิพนธ์ของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บางส่วน

---

[3] หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย, (พระนคร : สำนักงานประชานิติ, 2489). และ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511).

[4] วิทยานิพนธ์ของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของ ธงทอง จันทรางศุ (พ.ศ. 2529) พระราชอำนาจในการอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย ของ เพ็ญจันทร์ โชติบาล (พ.ศ. 2533) พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ ของ วรรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง (พ.ศ. 2540) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและไทย (พ.ศ. 2544) พระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ก่อนพุทธศักราช 2543 ของ ชายชาญ ชูวงศ์ (พ.ศ. 2545) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย ของ ณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ (พ.ศ. 2553) และ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ ของ วิชชุ วุฒานุรักษ์ (พ.ศ. 2556) ส่วนวิทยานิพนธ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แก่ ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย ของ อมรรัตน์ กุลสุจริต (พ.ศ. 2541) หลักเกณฑ์การสืบตำแหน่งประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ ของ วิศรุต คิดดี (พ.ศ. 2555) หลัก The King can do no wrong ตามรัฐธรรมนูญอังกฤษ ของ ธราธร มุมทอง (พ.ศ. 2558) พระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติ ของ ปูนเทพ ศิรินุพงศ์ (พ.ศ. 2558) และ วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายของคณะองคมนตรี ของ สิทธิพร อินนิมิตร (พ.ศ. 2558)

กล่าวถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่บ้างก็ตาม แต่ก็มิได้กล่าวถึงในฐานะที่เป็นประเด็นหลักของการศึกษา และยังเป็นการกล่าวถึงโดยจำกัดเฉพาะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่งอยู่นั่นเอง[5]

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย จะพบว่าหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้มีการกำหนดเอาไว้ว่า ถ้ากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ หรือไม่อยู่ในพระนคร ให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน[6] ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดว่า ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่หากมิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น โดยในระหว่างที่สภาผู้แทน ราษฎรยังมิได้ตั้งผู้ใด ให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว[7] สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา คือมีรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนและพฤฒสภา ส่วนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น กล่าวได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ รัฐสภาก็จะปรึกษากันตั้งขึ้น อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่รัฐสภายังมิได้ตั้งผู้ใด สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนจะประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราว[8] ซึ่งจะต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่สองที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว

---

[5] ดู รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ของ กัญญา นะรา รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ของ ศุภกาญจน์ ตันตราภรณ์ รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ของ มุกดา เอนกลาภากิจ และ รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ของ อังกูร จิรกิตยางกูร

[6] พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 5

[7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 10

ในรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ว่า ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที[9] ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและมิได้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว จนกว่าจะได้ประกาศแต่งตั้งผู้สืบสันตติวงศ์ในหน้าที่พระมหากษัตริย์ต่อไป[10]

ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับที่ห้า คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีส่วนที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับที่สองและฉบับที่สาม กล่าวคือ เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ดี ในแง่องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จากเดิมที่อาจเป็นบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนไปกำหนดให้เป็นบุคคลคนเดียว[11]

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ยังได้กำหนดให้มีคณะองคมนตรีเพื่อเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์และทำหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยหน้าที่อื่นซึ่งรัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่คณะองคมนตรีประการหนึ่ง คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับที่สองและฉบับที่สามกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้โดยลำพัง รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[12] รวมถึงกรณีที่อยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับที่สองและฉบับที่สามกำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้เปลี่ยนไปกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว[13]

---

[9] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 10

[10] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 10 – 11

[11] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 19

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 20

[13] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 21 และมาตรา 22

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดเอาไว้ด้วยว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้ว ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน แต่ถ้าไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวนี้ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน[14]

รัฐธรรมนูญฉบับที่หกเป็นการนำรัฐธรรมนูญฉบับที่สองมาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีบางส่วนที่คล้ายคลึงกับฉบับที่สอง โดยเฉพาะในแง่ของการกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียวคือมีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดี กฎเกณฑ์หลายส่วนก็ยังคงคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กล่าวคือ เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[15] ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ คณะองคมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นชอบ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ด้วยว่ากรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อสภาผู้แทนราษฎรแทนคณะองคมนตรี[16] ส่วนในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน เพียงแต่กำหนดเพิ่มเติมว่ากรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวแทนประธานองคมนตรี[17] อนึ่ง กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ รัฐธรรมนูญฉบับที่หกนี้กำหนดว่าถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้ว ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทน

---

[14] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 25 วรรคสอง และวรรคสาม

[15] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 17

[16] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 18

[17] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่

พระองค์ไปพลางก่อน แต่ถ้าไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าว ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยมีการกำหนดเอาไว้ด้วยว่ากรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทนประธานองคมนตรี[18]

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาหลังจากนั้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511[19] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517[20] และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521[21] ได้กลับไปกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกครั้ง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะกำหนดมาโดยตลอดว่า เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนไปกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาอีกต่อไป[22] สำหรับกฎเกณฑ์อื่น ๆ ยังคงเป็นไปในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[23] และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จ

---

[18] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 23 วรรคสอง และวรรคสี่

[19] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 23

[20] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 26

[21] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 21

[22] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 16

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17

ราชการแทนพระองค์ชั่วคราว[24] ส่วนกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้ว ก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปจนกว่าจะได้ประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์[25] ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540[26] และพุทธศักราช 2550[27] ก็ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังที่ได้กล่าวมา

<table>
<tr><th rowspan="2">รัฐธรรมนูญฉบับที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการถาวร</th><th rowspan="2">องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์</th><th colspan="2">องค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์</th><th rowspan="2">ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว</th></tr>
<tr><th>กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเอง</th><th>กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งได้</th></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475</td><td rowspan="2">บุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้</td><td rowspan="8">พระมหากษัตริย์และรัฐสภา</td><td rowspan="2">รัฐสภา</td><td>คณะรัฐมนตรี</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489</td><td>สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492</td><td rowspan="8">บุคคลคนเดียว</td><td rowspan="8">คณะองคมนตรีและรัฐสภา</td><td rowspan="8">ประธานองคมนตรี</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534</td><td rowspan="3">พระมหากษัตริย์</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540</td></tr>
<tr><td>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550</td></tr>
</table>

[24] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 18

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 22

[26] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 24

[27] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 24

หากพิจารณาเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการถาวรแล้ว จะเห็นว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญของไทยนั้นไม่ใช่สิ่งที่สถิตนิ่งอยู่ แต่เป็นสิ่งที่มีความผันแปรเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก คือ องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ในเวลาต่อมาได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น

ประเด็นที่สอง คือ องค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งในประเด็นนี้ยังสามารถแยกออกได้อีกเป็น 2 กรณี กรณีแรก คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เอง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาอีกต่อไป สำหรับกรณีที่สอง คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ซึ่งเดิมทีรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจที่จะปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้เอง แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้คณะองคมนตรีเข้ามาเป็นองค์กรร่วมกับรัฐสภาในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย โดยให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

ประเด็นสุดท้าย คือ ผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเดิมทีรัฐธรรมนูญได้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน แต่ต่อมาได้เปลี่ยนมามอบหมายให้เป็นหน้าที่ของประธานองคมนตรี

ปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณามีอยู่ว่าอะไรคือมูลเหตุของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญของไทยในประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาอันเป็นประเด็นหลักที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งแสวงหาคำตอบ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย วิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับหลักการในทางทฤษฎีของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบรัฐธรรมนูญไทย ตลอดจนเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ปรากฏในระบบรัฐธรรมนูญไทยและที่ปรากฏในต่างประเทศ

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสองภาค โดยในภาคแรกจะเป็นการกล่าวถึงข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งมีเนื้อหารวมทั้งสิ้น 3 บท ดังนี้

ในบทที่ 1 จะเริ่มต้นจากการกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของพระมหากษัตริย์ก่อน เนื่องจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งที่มีความเกี่ยวพันกับประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์ แต่โดยเหตุที่บรรดาประเทศซึ่งมีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์นั้นอาจมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกันออกไป ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงเฉพาะลักษณะทั่วไปของพระมหากษัตริย์ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ

ในบทที่ 2 จะกล่าวถึงมโนทัศน์ว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งในแง่รากฐานทางทฤษฎี ความหมาย ประเภท ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ส่วนในบทที่ 3 จะเป็นการสำรวจและวิเคราะห์กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศ โดยในที่นี้จะจำกัดเฉพาะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จาก 11 ประเทศที่เป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเหมือนกับประเทศไทย โดยเป็นประเทศในเอเชีย 3 ประเทศ คือ กัมพูชา ญี่ปุ่น และภูฏาน ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย 3 ประเทศ คือ เดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน รวมถึงประเทศอื่น ๆ ในยุโรปอีก 5 ประเทศ คือ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก สเปน และสหราชอาณาจักร

สำหรับในภาคที่สองนั้นจะเป็นการกล่าวถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย ซึ่งถ้าหากพิเคราะห์จากองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว เราอาจแบ่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ออกได้เป็น 3 ยุค เนื้อหาในภาคที่สองนี้จึงแบ่งออกเป็น 3 บท ดังนี้

ในบทที่ 4 นั้น จะกล่าวถึงผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในที่นี้จะเป็นการพิจารณาโดยย้อนกลับไปเพียงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น

ส่วนในบทที่ 5 จะเป็นการกล่าวถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการอภิวัฒน์การปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2534 โดยจะกล่าวถึงการก่อร่างสร้างรูปและความเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นอกจากนี้ โดยเหตุที่ในช่วง 35 ปีแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในบทนี้จึงจะได้กล่าวถึงการแต่งตั้งและบทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางความเป็นจริงด้วย ซึ่งมีเหตุการณ์ที่น่าสนใจหลายเหตุการณ์ซึ่งน่าจะนำมาพิเคราะห์ในทางนิติศาสตร์

สำหรับในบทที่ 6 ซึ่งเป็นบทสุดท้ายนั้น จะเป็นการกล่าวถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน โดยจะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งสำคัญซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กลายเป็นต้นแบบให้กับรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ จะได้กล่าวถึงข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางความเป็นจริง และจะปิดท้ายด้วยการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในปัจจุบัน โดยจะชี้ให้เห็นด้วยว่ามีประเด็นใดบ้างที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงต่อไปในอนาคต

วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ สิ่งพิมพ์รัฐบาล ได้แก่ รายงานการประชุมสภาและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ประกาศและเอกสารที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ข่าวหนังสือพิมพ์ ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญทั้งของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (historical approach) การศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญของไทย (analytical perspective) ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ (comparative study)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้น่าจะมีส่วนในการช่วยขยายพรมแดนความรู้เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย ทราบถึงความแตกต่างระหว่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ ตลอดจนสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบันนี้สอดคล้องกับหลักการในทางทฤษฎีหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์เรื่องนี้ต่อไปในอนาคต

ภาคที่ 1
ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

บทที่ 1
พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย

1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาตินั้น มนุษย์ไม่เคยมีชีวิตอยู่อย่างโดดเดี่ยวลำพัง แต่จะอยู่รวมกันเป็นสังคมเสมอ การอยู่รวมกันเป็นสังคมของมนุษย์เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นปกติธรรมดา ดังที่นักปรัชญากรีกชื่อก้องโลกอย่างอริสโตเติล (Aristotle) เคยกล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม”[1] สังคมมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นสังคมขนาดเล็กหรือใหญ่ ไม่ว่าสังคมในอดีตหรือปัจจุบัน ต่างก็ต้องมี “ผู้นำ” ด้วยกันทั้งสิ้น ดังจะเห็นว่าในครอบครัวต้องมี “หัวหน้าครอบครัว” ในชนเผ่าต้องมี “หัวหน้าเผ่า” เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นรัฐก็ต้องมี “หัวหน้าของรัฐ” หรือ “ประมุขของรัฐ” หยุด แสงอุทัย ซึ่งเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคนหนึ่งของประเทศไทยได้กล่าวไว้ในตำรา *วิชาการเมือง* ว่า ประมุขของรัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการที่ชีวิตของรัฐจะดำเนินไปได้ หยุดเปรียบเปรยเอาไว้อย่างน่าฟังว่า *“เรือจะขาดกัปตันไม่ได้ฉันใด รัฐทุกรัฐก็ขาดประมุขไม่ได้ฉันนั้น”*[2]

ประมุขของรัฐ (head of state) หมายถึง บุคคลซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าของรัฐ มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่สำคัญแทนรัฐและผูกพันรัฐ ปัจจุบันเราอาจจำแนกประมุขของรัฐออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์ และประมุขของรัฐที่เป็นประธานาธิบดี[3] ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 193 รัฐแล้ว จะพบว่าปัจจุบันมีรัฐที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขรวมทั้งสิ้น 151 รัฐ ในขณะที่อีก 40 รัฐ หรือประมาณหนึ่งในห้าของจำนวนรัฐทั้งหมดในโลกเท่านั้นที่มีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ หากไม่นับรวมรัฐที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษซึ่งมีประมุขของรัฐร่วมกับสหราชอาณาจักรด้วยแล้วก็จะเหลือรัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเพียง 27 รัฐเท่านั้น โดยในจำนวนนี้เป็นรัฐในยุโรป 10 รัฐ คือ เดนมาร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม โมนาโก ลักเซมเบิร์ก

---

[1] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 67.

[2] สายหยุด แสงอุทัย, วิชาการเมือง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2482), น. 122, 194 – 195.

[3] วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2530), น. 301, 303 – 304.

ลิกเตนสไตน์ สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร ในขณะที่อีก 7 รัฐเป็นรัฐอาหรับและมุสลิมในแถบตะวันออกกลาง ได้แก่ บาห์เรน จอร์แดน คูเวต โอมาน กาตาร์ ซาอุดิอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ นอกจากนี้ ยังมีรัฐในเอเชียอีก 7 รัฐ คือ ญี่ปุ่น ไทย มาเลเซีย กัมพูชา บรูไน ภูฏาน และตองกา ส่วนอีก 3 รัฐที่เหลือนั้นอยู่ในแอฟริกา ได้แก่ โมร็อกโก เลโซโท และสวาซิแลนด์[4]



ภาพที่ 1.1 พระประมุขและพระราชวงศ์ต่างประเทศเสด็จพระราชดำเนินและเสด็จมาทรงร่วมงานฉลองสิริราชสมบัติ 60 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อ พ.ศ. 2549[5]

---

[4] เบเนดิคท์ แอนเดอร์สัน, “ราชาธิปไตยสมัยใหม่ในมุมมองเปรียบเทียบระดับโลก,” แปลโดย เกษียร เตชะพีระ, ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1, น. 60 – 63 (มกราคม – มิถุนายน 2555). และ Protocol and Liaison Service, United Nations, “ HEADS OF STATE, HEADS OF GOVERNMENT, MINISTERS FOR FOREIGN AFFAIRS, ” Accessed November 26, 2015, https://www.un.int/protocol/documents/Hspmfm.pdf.

[5] พัฒนพงศ์ จันทรนนทวงศ์, ประมวลภาพการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติ ครบ 60 ปี และพระราชพิธีฉลองสิริราชสมบัติ ครบ 60 ปี, (กรุงเทพมหานคร : โพสต์ พับลิชชิง, 2549), น. 54, 63. ทั้งนี้ พระประมุขที่เสด็จพระราชดำเนินมาด้วยพระองค์เองมี 12 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา การ์ตา คูเวต จอร์แดน ญี่ปุ่น บรูไน มาเลเซีย โมนาโก ลักเซมเบิร์ก เลโซโท สวาซิแลนด์ และสวีเดน ในขณะที่อีก 13 ประเทศ มีผู้แทนพระองค์เสด็จมาทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทน คือ เดนมาร์ก ตองกา นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ บาห์เรน เบลเยียม ภูฏาน โมร็อกโก ลิกเตนสไตน์ สเปน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ สหราชอาณาจักร และโอมาน ขาดเพียงเนปาลซึ่งขณะนั้นยังเป็นราชอาณาจักร และซาอุดิอาระเบีย

การที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะมีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีนั้นไม่ใช่สิ่งที่เลือกได้เองตามชอบใจ หากแต่ความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ตลอดจนความรู้สึกนึกคิดของราษฎรที่อาศัยอยู่ภายในรัฐนั้น ๆ เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบประมุขของรัฐ[6] อย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนพิจารณาจากประวัติศาสตร์ จะพบว่าในระยะแรกนั้นรัฐทั้งหลายจะเริ่มต้นจากการมีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ก่อน รัฐในสมัยโบราณอย่างโรมันก็เคยอยู่ภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ระหว่าง 753 ปี ถึง 509 ปีก่อนคริสต์ศักราช[7] ต่อมาในช่วงปลายสมัยกลางหรือราวปลายศตวรรษที่ 15 เมื่อศาสนจักรซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางการปกครองของยุโรปเริ่มเสื่อมอิทธิพลลงบรรดานครรัฐต่าง ๆ จึงพยายามตั้งตนเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อศาสนจักร ดินแดนใดก็ตามที่พระมหากษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครมีความเข้มแข็งและสามารถรวบรวมดินแดนอื่นเข้ามาอยู่ในปกครองของตนได้มาก ดินแดนนั้นก็จะกลายเป็นรัฐที่เป็นปึกแผ่นมั่นคง แต่ในการรวบรวมแว่นแคว้นต่าง ๆ ให้เป็นปึกแผ่นนั้นจำเป็นต้องมีการสู้รบกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ จึงมีการยอมรับให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับรัฐและสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม การปกครองที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนี้ก็คือการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การยอมรับให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนี้เปรียบเสมือน “ดาบสองคม” เพราะแม้ในด้านหนึ่งอำนาจเด็ดขาดจะช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้กับรัฐและสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคมได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งอำนาจเด็ดขาดก็ทำให้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรถูกจำกัดลง ยิ่งไปกว่านั้นภายใต้การปกครองเช่นว่านี้มักจะมีการให้อภิสิทธิ์แก่บรรดาเจ้านายและขุนนางมากกว่าราษฎร ตลอดจนตัดมิให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครอง ทำให้เกิดความพยายามที่จะจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง พระมหากษัตริย์ของรัฐใดที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงได้ พระมหากษัตริย์ของรัฐนั้นก็จะค่อย ๆ ถูกลดอำนาจลงจนกลายเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) และดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ในทางจารีตประเพณี ในทางตรงกันข้ามพระมหากษัตริย์ของรัฐใดก็ตามที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงได้ ก็จะถูกปฏิวัติหรือถูกล้มล้างการปกครองลงในที่สุด[8]

---

[6] วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 301, 303 – 304. และ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538), น. 163 – 164.

[7] ประชุม โฉมฉาย, หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 14, 17.

[8] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 17, 21 – 23.

มีข้อควรสังเกตด้วยว่ารูปแบบประมุขของรัฐไม่ใช่สิ่งที่บ่งชี้ถึงระบอบการปกครองของรัฐ การที่รัฐใดรัฐหนึ่งมีประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดีไม่ได้หมายความว่ารัฐ ๆ นั้นจะต้องมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอไป ในทางกลับกันรัฐใดก็ตามที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐ ๆ นั้นจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ได้[9] เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะในทางทฤษฎีนั้น “ประมุขของรัฐ” เป็นเกณฑ์ซึ่งใช้ในการแบ่งแยกรูปของรัฐ (form of state) รัฐใดก็ตามที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เราเรียกรัฐ ๆ นั้นว่า “ราชอาณาจักร” (kingdom; monarchy)[10] ในขณะที่รัฐซึ่งมีประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดีนั้น เราจะเรียกว่า “สาธารณรัฐ” (republic) ส่วนระบอบการปกครองของรัฐแต่ละรัฐจะเป็นเช่นไรย่อมต้องแยกพิจารณาเป็นอีกประเด็นหนึ่ง[11]

ด้วยเหตุนี้ ลำพังแต่เพียงการทราบว่ารัฐ ๆ นั้นมีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี จึงยังไม่เพียงพอที่จะบ่งชี้ว่ารัฐ ๆ นั้นมีระบอบการปกครองเช่นไร เพราะในการพิจารณาระบอบการปกครองนั้น จะต้องพิจารณาจาก “หน่วยซึ่งเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐ” กล่าวคือ รัฐใดก็ตามที่ราษฎรเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐ และองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐมีความเชื่อมโยงกับราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจ รัฐ ๆ นั้นย่อมมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (democracy)[12] ในทางกลับกันรัฐใดก็ตามที่บุคคลคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวหรือคณะใดคณะหนึ่งเพียงคณะเดียวเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐ และองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจ รัฐ ๆ นั้นย่อมมีการปกครองในระบอบเผด็จการ (dictatorship) และโดยเหตุที่ประมุขของรัฐเป็นคนละเรื่องกับระบอบการปกครอง จึงมีปรากฏให้เห็นอยู่เนือง ๆ ว่า รัฐที่เป็นราชอาณาจักรบางรัฐในบางช่วงเวลาอาจมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ในบางช่วงเวลารัฐเดียวกันนี้อาจมีการ

---

[9] เดือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, <u>คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ</u>, (พระนคร : นิติสาส์น, 2477), น. 54.

[10] ประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์นี้อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ เช่น เบลเยียม ภูฏาน บรูไน กัมพูชา เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สเปน สวีเดน ไทย และสหราชอาณาจักร เรียกว่า “พระมหากษัตริย์” (King) ญี่ปุ่น เรียกว่า “จักรพรรดิ” (Emperor) คูเวตและการ์ตา เรียกว่า “เจ้าผู้ครองรัฐ” (Amir of State) ลิกเตนสไตน์และโมนาโก เรียกว่า “เจ้าชาย” (Prince) ลักเซมเบิร์ก เรียกว่า “แกรนด์ดุค” (Grand Duke) โอมาน เรียกว่า “สุลต่าน” (Sultan) และมาเลเซีย เรียกว่า “ยังดี เปอร์ตวน อากง” (Yang di-Pertuan Agong)

[11] สมยศ เชื้อไทย, <u>หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น</u>, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น. 146 – 147.

[12] *เพิ่งอ้าง*, น. 156 – 157.

ปกครองในระบอบเผด็จการก็ได้ ซึ่งกรณีของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐก็อาจจะเกิดสภาพแบบเดียวกันนี้ได้เช่นเดียวกัน ขึ้นอยู่กับว่า ณ ขณะนั้นใครเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐนั่นเอง

1.2 ลักษณะทั่วไปของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐที่มีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์หรือราชอาณาจักรนั้นอาจมีการปกครองในระบอบเผด็จการหรือประชาธิปไตยก็ได้ แต่โดยเหตุที่ในปัจจุบันนี้ประชาธิปไตยถือได้ว่าเป็นระบอบการปกครองที่ทรงอิทธิพลที่สุดในโลก เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเป็นอารยะของรัฐสมัยใหม่[13] ตลอดจนเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุดเท่าที่สติปัญญาของมนุษย์พอจะคิดค้นขึ้นได้ในเวลานี้ การกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของพระมหากษัตริย์ในส่วนนี้จึงจะขอกล่าวถึงเฉพาะพระมหากษัตริย์ในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น โดยจะใช้วิธีการเปรียบเทียบกับลักษณะทั่วไปของประธานาธิบดีผ่าน 4 ประเด็นที่สำคัญ คือ การเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง สถานะในทางรัฐธรรมนูญ รวมถึงอำนาจหน้าที่และการมีองค์กรที่ปรึกษา

1.2.1 การเข้าสู่ตำแหน่ง

ในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หากเป็นกรณีของสาธารณรัฐประธานาธิบดีจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง (election) ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดเอาไว้ว่าจะให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือการเลือกตั้งโดยอ้อม[14] เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน[15] ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมผ่านทางที่ประชุมแห่งสหพันธ์[16]

---

[13] ฐากูร ศิริยุทธ์วัฒนา, <u>กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย</u>, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559), น. 123.

[14] วรเจตน์ *ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 94.

[15] รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

[16] ที่ประชุมแห่งสหพันธ์ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ทุกคนและสมาชิกที่มาจากการเลือกโดยรัฐสภาของมลรัฐต่าง ๆ ตามสัดส่วนของจำนวนผู้แทนราษฎรในแต่ละมลรัฐเป็นจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ดู กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 54

ในขณะที่กรณีของราชอาณาจักรนั้น พระมหากษัตริย์จะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเหมือนกับประธานาธิบดี แต่โดยทั่วไปพระมหากษัตริย์จะมาจากการสืบราชสมบัติ (succession)[17] โดยรัฐธรรมนูญจะมีการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นครองราชย์และการสืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ไว้[18] หรือในบางประเทศอาจมีกฎหมายเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์แยกต่างหากเป็นอีกฉบับหนึ่ง เช่น ประเทศญี่ปุ่นมี The Imperial House Law ค.ศ. 1947 ประเทศเดนมาร์กมี Act of Succession ค.ศ. 1953 รวมถึงประเทศไทยซึ่งมีกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467[19] สำหรับประเทศสหราชอาณาจักรนั้นแม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเหมือนเช่นประเทศอื่น ๆ แต่ก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบราชสมบัติ คือ Act of Settlement ค.ศ. 1701 และ Succession to The Crown Act ค.ศ. 2013

เมื่อพิจารณาลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่งของประธานาธิบดีเปรียบเทียบกับกรณีของพระมหากษัตริย์แล้ว จะเห็นว่าโดยเหตุที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง ตำแหน่งประธานาธิบดีจึงมีความสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ในขณะที่กรณีของพระมหากษัตริย์นั้นโดยเหตุที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการสืบราชสมบัติ จึงขาดความเชื่อมโยงกับราษฎรซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ทั้งหลาย จึงพยายามทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์มีความสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น โดยกำหนดให้การสืบราชสมบัติต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรด้วย[20]

สำหรับในประเทศไทยนั้น หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติมาโดยตลอดว่าให้การสืบราชสันตติวงศ์เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

---

[17] ยกเว้นบางประเทศที่พระมหากษัตริย์จะมาจากการเลือกโดยคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 กำหนดให้มาจากการเลือกโดยคณะกรรมการราชบัลลังก์ (Royal Council of Throne) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 กำหนดให้มาจากการเลือกโดยที่ประชุมของเจ้าผู้ปกครองรัฐ (Conference of Rulers)

[18] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 93.

[19] วิศรุต คิดดี, “หลักเกณฑ์การสืบตำแหน่งประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ,” ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 10, ฉบับที่ 2, น. 89 - 92 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555).

[20] วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 310 – 311.

พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา[21] โดยในทางตำรานั้นมีคำอธิบายซึ่งสนับสนุนการให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระมหากษัตริย์ปรากฏอยู่

ไพโรจน์ ชัยนาม อธิบายว่า การกำหนดให้การสืบราชสันตติวงศ์ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้นมีที่มาจากเหตุผลสองประการ ประการแรก เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เองว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย การให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติจึงเป็นเรื่องปกติธรรมดา สำหรับเหตุผลอีกประการหนึ่งนั้น ไพโรจน์ เห็นว่า การกำหนดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบการสืบราชสันตติวงศ์เป็นเพียงการยืนยันประเพณีเดิมของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเรื่อง “อเนกชนนิกร สโมสรสมมติ” ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์ขึ้นทรงราชย์ด้วยการอัญเชิญของประชาชนให้มีความชัดเจนขึ้นเท่านั้น

“...ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะยกเจ้านายพระองค์ใดขึ้นสืบราชสันตติวงศ์ต่อไปนั้น เป็นสาระสำคัญยิ่ง ตามรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า ความเด็ดขาดในการสืบราชสันตติวงศ์ตกอยู่แก่สภาผู้แทนราษฎร เจ้านายพระองค์ใดแม้จะทรงมีสิทธิเป็นพระมหากษัตริย์ก่อนตามกฎมณเฑียรบาลฯ ก็ดี แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะขึ้นเสวยราชย์ไม่ได้ สิทธินี้จะต้องตกทอดไปยังเจ้านายองค์อื่น ๆ ตามลำดับ ซึ่งสุดแต่สภาจะยินยอมเห็นชอบด้วย ทั้งนี้มิใช่เป็นสิ่งแปลกประหลาดอย่างใด รัฐธรรมนูญก็รับรองอยู่แล้วว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยและสภาผู้แทนราษฎรก็ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองว่า ในการสืบราชสมบัตินั้นจำต้องให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย อีกประการหนึ่ง ตามประเพณีเดิมของเราก่อนใช้รัฐธรรมนูญก็มีอยู่ว่า พระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นทรงราชย์ด้วยประชาชนอัญเชิญ ดั่งจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งที่ปรากฏในพระนามพระมหากษัตริย์ว่า “อเนกชนนิกร สโมสรสมมติ” ประเพณีเดิมของเราไม่เหมือนกับประเพณีโบราณของบางประเทศ ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์เสด็จเถลิงถวัลย

---

[21] พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 22 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง

ราชสมบัติโดยพระเจ้าบันดาล หรือโดยได้รับพระราชอำนาจมาจากสวรรค์ ฉะนั้นข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญนี้จึงเป็นการยืนยันรับรู้หลักแห่งประเพณีเดิมของเราให้เด่นชัดขึ้นเท่านั้น..."[22]

ขณะที่ หยุด แสงอุทัย เป็นอีกคนที่อธิบายสนับสนุนอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ โดยหยุดเห็นว่าการให้รัฐสภามีอำนาจดังกล่าวเป็นการช่วยขจัดผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการสืบราชสันตติวงศ์ เพราะกรณีที่ผู้ซึ่งจะดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่โง่เขลาเบาปัญญาหรือมีอุปนิสัยที่ไม่ดี รัฐสภาอาจคัดค้านหรือไม่ให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ได้ แต่แม้กระนั้นก็ตาม การที่รัฐสภาจะไม่ให้ความเห็นชอบก็ไม่ใช่สิ่งที่จะกระทำได้โดยง่าย หยุด เห็นว่า การที่รัฐสภาจะทำเช่นนั้นได้ย่อมต้องมีเหตุผลอันสมควร โดยมีมติสาธารณะช่วยกำกับการตัดสินใจของรัฐสภาอีกชั้นหนึ่ง

"...ผลร้ายของพระมหากษัตริย์ที่สืบราชสันตติวงศ์ก็คือ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอาจโง่เขลาเบาปัญญา หรือมีอุปนิสัยไม่ดี แต่ข้อนี้รัฐธรรมนูญก็ได้มีทางแก้ไขไว้แล้วคือต้องให้รัฐสภาเห็นชอบด้วย ... ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัชชทายาทไว้ก็ต้องพิจารณารัชชทายาทนี้ก่อน และถ้ารัฐสภาจะคัดค้านจะต้องมีเหตุผลอันสมควรและลงมติในเรื่องนี้ และต่อจากนั้นก็พิจารณาพระราชวงศ์เป็นรายพระองค์ไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ฉะนั้นถ้ารัชชทายาทหรือพระราชวงศ์ที่สมควรเป็นกษัตริย์ตามกฎมณเฑียรบาลเป็นผู้มีความประพฤติไม่ด่างพร้อย การคัดค้านของรัฐสภาจึงย่อมไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่ายนัก เพราะถ้าใช้อำนาจตามอำเภอใจก็อาจก่อให้เกิดมติสาธารณะเป็นปรปักษ์กับพรรคการเมืองที่เป็นผู้คัดค้านการสืบราชสมบัตินั้น ๆ ได้และอาจเสียคะแนนเสียงเลือกตั้งในโอกาศหน้าอีก หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจในทางสังคมได้คอยควบคุมมิให้รัฐสภากระทำการตามอำเภอน้ำใจได้ แต่ถ้ารัชชทายาทหรือพระราชวงศ์ซึ่งควรจะได้สืบราชสันตติวงศ์บำเพ็ญบารมีจนเป็นผู้ที่ราษฎรรักใคร่และเคารพนับถือ ก็อาจจะพูดได้ว่าในทางสังคม รัฐสภาเกือบไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธเลย..."[23]

ทั้งนี้ หยุด แสงอุทัย ยังมีความเห็นต่อไปอีกด้วยว่า เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและพระมหากษัตริย์ได้สืบราชสันตติวงศ์ไปแล้ว รัฐสภาจะเพิกถอนความเห็นชอบเพื่อให้

---

[22] ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), น. 172 – 173.

[23] หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย, (พระนคร : สำนักงานประชานิติ, 2489), น. 105 – 107.

พระองค์ทรงพ้นจากตำแหน่งไม่ได้ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงวางพระองค์เป็นกลางได้อย่างเต็มที่ และไม่ต้องทรงพะวงถึงสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ให้ความเห็นชอบพระองค์ในการขึ้นทรงราชย์[24]

อย่างไรก็ตาม หลักการที่ให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยซึ่งใช้มาตั้งแต่ภายหลังการอภิวัฒน์การปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตัดทอนอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระมหากษัตริย์ลง กล่าวคือ กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ รัฐสภายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์กรณีนี้อยู่ แต่หากเป็นกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้ว รัฐสภามีหน้าที่เพียงรับทราบการขึ้นทรงราชย์ของพระรัชทายาทเท่านั้น รัฐสภาหามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระรัชทายาทอีกต่อไปไม่[25] โดยกฎเกณฑ์ในลักษณะเช่นนี้ได้ตกทอดมายังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

จากการสำรวจตรวจสอบในทางตำรา พบว่ามีคำอธิบายซึ่งรองรับการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา อยู่เหมือนกัน นั่นคือ คำอธิบายของ สมภพ โหตระกิตย์ ซึ่งเสนอเอาไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2512 ว่า

“...หลักการให้สภานิติบัญญัติ (สภาผู้แทนหรือรัฐสภา) เป็นผู้ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการสืบราชสมบัตินั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของบางประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีคตินิยมแตกต่างกับนานาประเทศ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของประเทศส่วนมากบัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้ามาเกี่ยวข้องกับการสืบราชสมบัติได้เฉพาะบางกรณี เช่น มีการเปลี่ยนราชวงศ์หรือเปลี่ยนลำดับชั้นรัชทายาท ถ้าเป็นการสืบราชสมบัติตามกรณีปรกติ ก็ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ ... เหตุผลที่ไม่บัญญัติให้รัฐสภาเข้ามาเกี่ยวข้องมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนรอบคอบแล้วว่า ในกรณีใดไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา และในกรณีใดต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา...”[26]

---

[24] *เพิ่งอ้าง*, น. 110 – 111.

[25] วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน “คำนำ” ของ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551) น. 6 – 7.

[26] สมภพ โหตระกิตย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), (พระนคร : น่ำเซียการพิมพ์, 2512), น. 40 – 43.

สมภพได้ใช้วิธีการในทางกฎหมายเปรียบเทียบชี้ให้เห็นว่า หลักการที่ให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระมหากษัตริย์ทุกกรณีซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่รัฐสภาจะมีอำนาจให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระมหากษัตริย์เฉพาะบางกรณีเท่านั้น โดยเหตุผลที่หลายประเทศไม่บัญญัติให้รัฐสภาเข้ามาเกี่ยวข้องกับการขึ้นทรงราชย์ของพระมหากษัตริย์ในทุกกรณีนั้น สมภพอธิบายว่าเป็นเพราะรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติไว้โดยละเอียดถี่ถ้วนรอบคอบแล้วว่า กรณีใดจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และกรณีใดที่ไม่จำต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้ เท่าที่ผู้เขียนสำรวจตรวจสอบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ พบว่ารัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์เฉพาะบางกรณีจริงอย่างที่สมภพกล่าวอ้าง โดยรัฐธรรมนูญของหลายประเทศมักจะกำหนดให้รัฐสภาเข้ามาเกี่ยวข้องกับการสืบราชสมบัติเฉพาะกรณีที่ไม่มีผู้สืบราชสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้เท่านั้น โดยในที่นี้จะขอยกกรณีประเทศนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ และเบลเยียม เป็นตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์กำหนดให้ราชสมบัติตกเป็นของทายาทสายตรงซึ่งเกิดจากการอภิเษกโดยชอบด้วยกฎหมายของพระมหากษัตริย์ หรือบุคคลอื่นที่มีสิทธิในการสืบราชสมบัติ โดยให้พระญาติที่อยู่ในสายที่ใกล้ชิดกว่ามีสิทธิในการสืบราชสมบัติก่อนผู้ที่อยู่ในสายที่ห่างออกไป และให้พระญาติที่มีพระชนมายุมากกว่ามีสิทธิในการสืบราชสมบัติก่อนผู้ที่มีพระชนมายุน้อยกว่า โดยรัฐสภาจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการสืบราชสมบัติในสองกรณีเท่านั้น กรณีแรกคือกรณีที่ไม่มีผู้สืบราชสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจเสนอพระนามพระราชโอรสหรือพระราชธิดาต่อรัฐสภาได้ แต่หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอมา รัฐสภาย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดผู้สืบราชสมบัติได้ ส่วนกรณีที่สองคือกรณีที่ราชวงศ์สิ้นสูญลงโดยไม่มีการกำหนดผู้สืบราชสมบัติไว้ ซึ่งจะเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่[27]

ขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นกำหนดให้การสืบราชสมบัติเป็นการสืบทอดทางสายโลหิตและตกเป็นของทายาทโดยชอบด้วยกฎหมายของพระเจ้าวิลเลียมที่หนึ่งแห่งราชวงศ์ออเรนจ์-นัซเซา (Orange-Nassau) โดยให้ราชสมบัติตกเป็นของพระรัชทายาทที่มีพระชนมายุมากที่สุด โดยในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่มีพระรัชทายาทเช่นว่านี้ ให้สิทธิในการสืบราชสมบัติตกเป็นของทายาทโดยชอบด้วยกฎหมายของพระราชบิดาหรือพระราชมารดา และพระอัยกาหรือพระอัยยิกาของพระมหากษัตริย์ตามลำดับ แต่ต้องอยู่ในสายซึ่งไม่ห่างจากพระมหากษัตริย์ที่สวรรคตเกินสามชั้น ส่วนรัฐสภานั้นจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการสืบราชสมบัติก็ต่อเมื่อ

---

[27] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 6 – 7 และมาตรา 48

พระมหากษัตริย์สวรรคตหรือสละราชสมบัติและไม่ปรากฏว่าพระองค์ทรงมีผู้สืบราชสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยรัฐสภาจะเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งผู้สืบราชสมบัติขึ้นต่อไป[28]

สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสืบราชสมบัติเอาไว้ว่า จะต้องเป็นทายาทสายตรงโดยกำเนิดและโดยชอบด้วยกฎหมายของพระเจ้าลีโอโปลต์ ยอร์ช คริสเตียน เฟรเดอริค แห่งราชวงศ์แซคโคเบิร์ก (H.M. Leopold, Georges, Chretien, Frederic of Saxony-Coburg) ที่มีพระชนมายุมากที่สุด โดยอาจเป็นพระราชโอรสหรือพระราชธิดาก็ได้ ในกรณีที่ไม่มีผู้สืบราชสมบัติดังที่กล่าวมานี้เท่านั้นที่รัฐสภาจะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเสนอพระนามพระรัชทายาทต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเสนอก็ให้ถือว่าราชบัลลังก์ว่างลง หลังจากนั้นรัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และดำเนินการเกี่ยวกับราชบัลลังก์ที่ว่างลงต่อไป[29]

จากที่กล่าวมาจึงอาจพอสรุปได้ว่าการให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ทุกกรณีนั้นไม่ใช่ลักษณะทั่วไปของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย แต่แม้กระนั้นการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องนี้คงไม่อาจถือเอาแต่เพียงว่า เมื่อรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์เฉพาะบางกรณีแล้ว รัฐธรรมนูญของไทยก็จะต้องให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ในบางกรณีด้วย สมภพ โหตระกิตย์ เองก็ได้อธิบายเอาไว้ว่า เหตุผลที่รัฐธรรมนูญของต่างประเทศไม่บัญญัติให้รัฐสภาเข้ามาเกี่ยวข้องกับการขึ้นทรงราชย์ในทุกกรณี เป็นเพราะรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติไว้โดยละเอียดถี่ถ้วนรอบคอบแล้วว่า กรณีใดจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และกรณีใดที่ไม่จำต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญของไทย ก่อน พ.ศ. 2534 กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ทุกกรณี ก็เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติไว้โดยละเอียดถี่ถ้วนรอบคอบแล้วเช่นกันว่าการขึ้นทรงราชย์ทุกกรณีจำต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ข้อที่ควรต้องพิจารณามากกว่าคือการกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ทุกกรณีนั้นเป็นสิ่งที่มีปัญหาในเชิงหลักการอย่างไรหรือไม่

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ทุกกรณีนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วและไม่มีปัญหาในเชิงหลักการ เหตุผลเป็นดังที่ไพโรจน์ ชัยนาม และ หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายเอาไว้ว่า การให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์นั้นเป็นการทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์มีความสอดคล้องกับการ

---

[28] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 24 – 25 และมาตรา 30

[29] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 85 – 86 และมาตรา 95

ปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น อันเป็นการขจัดข้อบกพร่องของการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการสืบราชสมบัติซึ่งทำให้พระมหากษัตริย์ทรงขาดความเชื่อมโยงกับราษฎร ยิ่งไปกว่านั้นการให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์นี้ยังช่วยแก้ปัญหากรณีที่ผู้ซึ่งจะขึ้นครองราชย์เป็นผู้ที่ไม่เหมาะสมจะเป็นพระมหากษัตริย์อีกด้วย เนื่องจากรัฐสภาอาจไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลดังกล่าวขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ได้ และการให้รัฐสภามีอำนาจเช่นนี้ก็ไม่ใช่เรื่องที่น่ากลัว เพราะในการคัดค้านหรือไม่ให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์นั้น รัฐสภาจะต้องมีเหตุผลอันสมควร โดยการตัดสินใจของรัฐสภาจะถูกกำกับด้วยมติสาธารณะอีกชั้นหนึ่ง และการที่รัฐสภามีอำนาจดังกล่าวก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสถานะของพระมหากษัตริย์เลยแม้แต่น้อย เพราะเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบและพระมหากษัตริย์ทรงขึ้นครองราชย์ไปแล้ว รัฐสภาย่อมไม่อาจเพิกถอนความเห็นชอบดังกล่าวได้ ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์สองพระองค์ คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ก็เสด็จขึ้นทรงราชย์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งกาลเวลาได้พิสูจน์แล้วว่าการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการครองสิริราชสมบัติแต่อย่างใด

1.2.2 การพ้นจากตำแหน่ง

ประธานาธิบดีนั้นเป็นตำแหน่งซึ่งมีวาระ (term) แต่รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐแต่ละรัฐอาจจะกำหนดวาระของประธานาธิบดีเอาไว้สั้นยาวแตกต่างกันออกไป[30] เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี[31] ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี[32] เมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประธานาธิบดีก็จะพ้นจากตำแหน่งและจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ต่อไป อย่างไรก็ดี บางกรณีประธานาธิบดีอาจพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระก็ได้ เช่น กรณีที่ประธานาธิบดีลาออกหรือเสียชีวิตในขณะดำรงตำแหน่ง หรือบางประเทศอาจกำหนดให้ประธานาธิบดีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ขณะที่ประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งซึ่งมีวาระ พระมหากษัตริย์กลับมีลักษณะตรงกันข้ามคือเป็นตำแหน่งที่ไม่มีวาระ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงขึ้นครองราชย์แล้วโดยปกติก็จะทรงอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งสวรรคต ยกเว้นประเทศมาเลเซียที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์มี

---

[30] วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 313.

[31] รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 2 ข้อ 1

[32] กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 54 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา วรรคหนึ่ง

วาระ 5 ปี[33] อันเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศมาเลเซีย[34] นอกจากนี้ ยังมีกรณีของประเทศภูฏานซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีพระชนมายุครบ 65 พรรษา[35]

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งโดยการสวรรคตแล้ว พระมหากษัตริย์อาจทรงพ้นจากตำแหน่งโดยการสละราชสมบัติก็ได้ โดยในรอบทศวรรษที่ผ่านมามีการสละราชสมบัติปรากฏให้เห็นในหลายประเทศ เริ่มจากปลาย พ.ศ. 2549 สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเย วังชุก (Jigme Singye Wangchuck) แห่งภูฏาน ทรงสละราชสมบัติให้กับเจ้าชายจิกมี เคเซอร์ นัมเกล วังชุก (Jigme Khesar Namgyel Wangchuck) ขณะทรงมีพระชนมายุเพียง 51 พรรษา ต่อมาใน พ.ศ. 2556 มีพระมหากษัตริย์ในยุโรปสองประเทศที่ทรงสละราชสมบัติในปีเดียวกัน คือ สมเด็จพระราชินีนาถเบียทริกซ์ (Beatrix) แห่งเนเธอร์แลนด์ ทรงสละราชสมบัติให้กับเจ้าชายวิลเลม-อเล็กซานเดอร์ (Willem-Alexander) ขณะทรงมีพระชนมายุ 75 พรรษา และสมเด็จพระราชาธิบดีอัลแบร์ที่สอง (Albert II) แห่งเบลเยียม ทรงสละราชสมบัติให้กับเจ้าชายฟิลิป (Philippe) ขณะทรงมีพระชนมายุ 79 พรรษา ล่าสุดใน พ.ศ. 2557 สมเด็จพระราชาธิบดีควน คาร์ลอส ที่หนึ่ง (Juan Carlos I) แห่งสเปน ทรงสละราชสมบัติให้กับเจ้าชายฟิลิปเป ที่หก (Felipe VI) ขณะทรงมีพระชนมายุ 76 พรรษา

แม้รัฐธรรมนูญของบางประเทศจะไม่ได้กล่าวถึงการพ้นจากตำแหน่งโดยการสละราชสมบัติ เพราะต้องการยกย่องเชิดชูพระมหากษัตริย์ไว้ในที่สูง เป็นที่เคารพสักการะของราษฎร และต้องการให้เป็นตำแหน่งประจำถาวรตลอดไป แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันว่าการสละราชสมบัติย่อมเกิดขึ้นได้[36] โดยถือเป็นการพ้นจากตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ลักษณะหนึ่ง ซึ่งกรณีของประเทศไทยเองรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการพ้นจากตำแหน่งโดยการสละราชสมบัติเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติก็เคยมีกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัติเกิดขึ้นครั้งหนึ่ง คือ การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียงไม่กี่ปีเท่านั้น

---

[33] รัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 มาตรา 32 วรรคสาม

[34] ประเทศมาเลเซียเป็นสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 13 มลรัฐ โดยตำแหน่งพระมหากษัตริย์จะมาจากสุลต่านหรือผู้ปกครองรัฐ 9 รัฐ ได้แก่ ยะโฮร์ ตรังกานู ปะหัง สลังงอร์ เกดะห์ กลันตัน เนกรีเซมบีลัน เประ และปะลิส โดยจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ ส่วนอีก 4 รัฐ คือ ปีนัง มะละกา ซาบาร์ และซาราวัก นั้น ไม่มีสุลต่านหรือผู้ปกครองรัฐ

[35] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคหก

[36] ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 182 – 183.

จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปแล้วพระมหากษัตริย์ย่อมพ้นจากตำแหน่งโดยการสวรรคตหรือการสละราชสมบัติ แต่ปัญหามีอยู่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงพ้นจากการตำแหน่งโดยการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้หรือไม่ ทั้งนี้ จากการสำรวจตรวจสอบรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นราชอาณาจักรพบว่าโดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงพ้นจากตำแหน่งโดยการถูกถอดถอนได้ แต่มีรัฐธรรมนูญของบางประเทศที่กำหนดว่าพระมหากษัตริย์อาจถูกบังคับให้ทรงสละราชสมบัติได้ในบางกรณี เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์กำหนดว่าถ้าพระมหากษัตริย์ประทับอยู่นอกราชอาณาจักรเกินกว่าหกเดือน โดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภา พระมหากษัตริย์ต้องทรงสละราชสมบัติ[37] หรือรัฐธรรมนูญของประเทศภูฏานซึ่งกำหนดว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์จงใจละเมิดรัฐธรรมนูญหรือทรงอยู่ในสภาวะซึ่งไร้ความสามารถเป็นการถาวร สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาอาจยื่นญัตติเพื่อให้รัฐสภามีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัติได้ หากรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาเห็นชอบในญัตติให้พระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัติ ก็จะต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในญัตติดังกล่าว ถ้ามีประชาชนมาออกเสียงประชามติเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนประชาชนทั้งหมดที่มีสิทธิออกเสียง และเสียงข้างมากของจำนวนประชาชนที่มาออกเสียงมีมติเห็นชอบในญัตตินั้น พระมหากษัตริย์ก็จะต้องทรงสละราชสมบัติ[38]

1.2.3 สถานะในทางรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย จะมีการบัญญัติรับรองสถานะของพระมหากษัตริย์เอาไว้หลายประการด้วยกัน แต่สถานะที่มีความสำคัญ ได้แก่ สถานะความเป็นประมุขของรัฐ สถานะอันล่วงละเมิดมิได้ และสถานะการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ

(1) สถานะความเป็นประมุขของรัฐ

โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญของรัฐที่มีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์จะบัญญัติรับรองสถานะความเป็นประมุขแห่งรัฐ (head of state) ของพระมหากษัตริย์เอาไว้ โดยสถานะนี้มีผลในทางกฎหมายเป็นการประกาศว่ารัฐ ๆ นั้นมีรูปของรัฐเป็นราชอาณาจักร ไม่ใช่สาธารณรัฐ อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญซึ่งเกี่ยวพันกับสถานะความเป็นประมุขของรัฐอยู่ตรงที่ว่าในฐานะประมุขของรัฐนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงมีอำนาจในการบริหารประเทศหรือไม่ เพียงใด

---

[37] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

[38] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคยี่สิบถึงวรรคยี่สิบห้า

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐและมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว จะพบว่าประธานาธิบดีของรัฐแต่ละรัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ประธานาธิบดีของบางรัฐอาจมีสถานะเป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ซึ่งในกรณีนี้ประธานาธิบดีจะมีอำนาจในทางบริหารโดยตรง เช่น ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในขณะที่ประธานาธิบดีของบางรัฐจะมีสถานะเป็นประมุขของรัฐเท่านั้น โดยมีอำนาจจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และไม่มีอำนาจในทางบริหารโดยตรง เช่น ประธานาธิบดีของประเทศเยอรมนี เป็นต้น[39]

ส่วนกรณีของรัฐที่เป็นราชอาณาจักรนั้น หากเป็นรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว พระมหากษัตริย์ย่อมไม่อาจมีอำนาจในทางบริหารโดยตรงได้เลย แม้รัฐธรรมนูญของหลายประเทศมักจะกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ก็ตาม พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยก็มีการบัญญัติเอาไว้ว่า กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่น ๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์[40] รัฐธรรมนูญฉบับถัดมาหลังจากนั้นก็มีการบัญญัติมาโดยตลอดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่แม้กระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจรัฐกระทำกิจการต่าง ๆ ได้โดยลำพังพระองค์เอง เพราะพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำกิจการต่าง ๆ ตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐ คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล เท่านั้น[41] โดยองค์กรของรัฐที่ถวายคำแนะนำให้ทรงกระทำกิจการต่าง ๆ นั้นเองที่เป็นผู้ทรงอำนาจที่แท้จริง หาใช่พระมหากษัตริย์ไม่

คำอธิบายเกี่ยวกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นไปตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” (The King can do no wrong) อันเป็นหลักการซึ่งตกทอดมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในสมัยนั้นมีการอธิบายว่าพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด เพราะพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดเป็นล้นพ้น แม้จะทรงกระทำผิดจริงก็ไม่อาจฟ้องร้องพระองค์ได้ เพราะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ศาลซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเป็นศาลของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ต่อศาลของพระองค์จึงไม่อาจเป็นไปได้

---

[39] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 94.

[40] พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 3

[41] หยุด แสงอุทัย, <u>คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ</u>, (พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511), น. 42 – 43.

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ได้มีการอธิบายหลักการนี้ใหม่เพื่อให้สอดรับกับระบอบการปกครองที่เปลี่ยนไป โดยอธิบายว่าเหตุที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิดได้เป็นเพราะพระมหากษัตริย์ ไม่สามารถกระทำกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยพระองค์เอง (The King can do nothing) แต่จะทรงกระทำกิจการต่าง ๆ ตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐ โดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น และความรับผิดชอบทั้งปวงอันจะเกิดขึ้นจากกิจการเช่นว่านั้นก็จะตกอยู่กับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั่นเอง[42]

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเป็นอำนาจในทางแบบพิธีเท่านั้น และพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงมีอำนาจในการบริหารประเทศโดยตรง โดยรัฐธรรมนูญของบางประเทศได้มีการบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้โดยชัดแจ้งด้วย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกำหนดว่าจักรพรรดิจะทรงปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐได้เท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และจะทรงมีอำนาจเกี่ยวกับการปกครองประเทศไม่ได้ (The Emperor shall not have powers related to government)[43] หรือรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาซึ่งกำหนดว่าพระมหากษัตริย์แห่งกัมพูชาทรงครองราชย์แต่ไม่ทรงปกครอง (The King of Cambodia reigns but does not govern)[44] เป็นต้น

มีข้อที่พึงสังเกตด้วยว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์ในลักษณะดังที่กล่าวมานี้มีความคล้ายคลึงกับอำนาจของประธานาธิบดีของประเทศเยอรมนีที่แม้จะมีสถานะเป็นประมุขของรัฐแต่ก็ไม่มีอำนาจในทางบริหารโดยตรงเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้นการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในกรณีนี้ต้องมีผู้ลงนามกำกับทำนองเดียวกับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ด้วย[45] โดยรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีกำหนดว่าบรรดาคำสั่งและการสั่งการทั้งหลายทั้งปวงของประธานาธิบดีจะมีผลสมบูรณ์เมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจในเรื่องนั้นลงนามกำกับ[46]

---

[42] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ,” ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 6, ฉบับที่ 3, น. 160 – 161 (กรกฎาคม – กันยายน 2551).

[43] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง

[44] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง

[45] ปิยบุตร แสงกนกกุล, “พระราชอำนาจ การลงพระปรมาภิไธย และการสนองพระบรมราชโองการ,” ใน พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โอเพ่นบุ๊คส์, 2550), น. 31.

[46] กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 58

ประเด็นที่ต้องพิจารณามีว่าการที่พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยมีอำนาจแต่เพียงในทางแบบพิธีนั้น จะทำให้พระองค์ทรงมีสถานะเป็นเพียง “หุ่น” หรือไม่ กล่าวคือเมื่อองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐถวายคำแนะนำให้ทรงกระทำกิจการต่าง ๆ อย่างไรแล้ว พระองค์ก็จะต้องทรงยินยอมกระทำไปตามนั้นโดยไม่สามารถที่จะทรงทักท้วงหรือทรงคัดค้านได้เลยใช่หรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วอะไรคือเหตุผลหรือความจำเป็นของการมีพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยและอะไรคือคุณค่าหรือความหมายของความเป็นประมุขแห่งรัฐของพระองค์ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยไม่ได้มีสถานะเป็นเพียง “หุ่น” เพราะในความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ย่อมมีสิทธิ 3 ประการ คือ สิทธิที่จะทรงได้รับการปรึกษาหารือ สิทธิที่จะทรงสนับสนุนหรือให้กำลังใจ และสิทธิที่จะทรงตักเตือน[47]

สิทธิที่จะทรงได้รับการปรึกษาหารือ (the right to be consulted) นั้น หมายความว่าคณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการในเรื่องที่มีความสำคัญไปโดยพลการ แต่จะให้โอกาสพระมหากษัตริย์ที่จะทรงได้รับการปรึกษาหารือและพระราชทานความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว เมื่อพระมหากษัตริย์พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยอย่างไรแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะต้องรับใส่เกล้าใส่กระหม่อมมาพิจารณาด้วยความเคารพ แต่หากคณะรัฐมนตรียังยืนยันความเห็นเดิม พระมหากษัตริย์ก็จะต้องทรงยอม เพราะสุดท้ายความรับผิดชอบทั้งหลายทั้งปวงจะตกอยู่กับคณะรัฐมนตรี ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นด้วยกับการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด พระองค์ย่อมสามารถที่จะทรงแสดงการสนับสนุนหรือให้กำลังใจคณะรัฐมนตรีได้ (the right to encourage) สำหรับกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นถึงข้อเสียของมาตรการบางอย่างที่คณะรัฐมนตรีมีดำริจะดำเนินการ ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขถาวร พระองค์ย่อมมีสิทธิที่จะทรงตักเตือน (the right to warn) ได้ว่า มาตรการเดียวกันนี้คณะรัฐมนตรีชุดก่อน ๆ เคยใช้มาแล้วแต่ไม่ประสบความสำเร็จ หากคณะรัฐมนตรีจะใช้มาตรการเช่นเดียวกันนี้อีกก็จะต้องเตรียมทางแก้ไขเอาไว้[48]

---

[47] หยุด แสงอุทัย, <u>คำบรรยายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญทั่วไป</u>, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500), น. 23 – 26. อนึ่ง คำอธิบายเกี่ยวกับสิทธิ 3 ประการของพระมหากษัตริย์นี้ได้รับอิทธิพลจากหนังสือที่ชื่อ The English Constitution ของ Walter Bagehot ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ครั้งแรกใน ค.ศ. 1867 โดย Bagehot อธิบายว่าในอังกฤษนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิ 3 ประการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีของพระองค์ ซึ่ง หยุด แสงอุทัย เห็นว่าพระมหากษัตริย์ของไทยทรงมีสิทธิเหล่านั้นด้วยเช่นเดียวกัน

[48] หยุด แสงอุทัย, <u>กฎหมายรัฐธรรมนูญ</u>, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), น. 173.

อนึ่ง แม้พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะทรงตักเตือนคณะรัฐมนตรีได้ก็ตาม แต่คำแนะนำหรือคำตักเตือนเช่นว่านี้จะต้องเป็นเรื่องส่วนพระองค์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เพราะหากคำแนะนำหรือคำตักเตือนดังกล่าวถูกเผยแพร่สู่สาธารณะย่อมต้องมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็จะนำคำแนะนำหรือคำตักเตือนของพระองค์ไปวิพากษ์วิจารณ์ ส่วนคณะรัฐมนตรีเองหากจะรับคำแนะนำหรือคำตักเตือนของพระมหากษัตริย์ไปปฏิบัติก็ต้องปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบของตน จะอ้างว่าปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตักเตือนของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะจะทำให้พระองค์ต้องทรงเข้ามาพัวพันในทางการเมือง[49]

กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา รัฐธรรมนูญของบางประเทศอาจกำหนดกลไกหรือวิธีการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวเอาไว้ เช่น รัฐธรรมนูญของไทยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้ง (veto) ร่างพระราชบัญญัติได้ กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับใด พระมหากษัตริย์อาจทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยการพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือไม่พระราชทานคืนมาภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันจะส่งผลทำให้รัฐสภาต้องปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิม นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้ง หากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว[50]

อย่างไรก็ดี กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีขึ้นนั้น รัฐธรรมนูญอาจไม่ได้กำหนดทางแก้ไขเอาไว้ เช่น กรณีที่คณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชกฤษฎีกาได้เหมือนเช่นกรณีร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในเรื่องนี้ หยุด แสงอุทัย เห็นว่า การแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีย่อมต้อง

---

[49] หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2516), น. 46 – 47.

[50] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น. 171 – 172.

เป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กรณีที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ประกอบรัฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งต้องอาศัยพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย คณะรัฐมนตรีย่อมไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และถ้าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถที่จะทรงตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ซึ่งเสียงข้างมากในสภาให้ความไว้วางใจได้ พระองค์ก็จะต้องทรงตั้งคณะรัฐมนตรีชุดที่ลาออกไปกลับเข้ามา โดยคณะรัฐมนตรีที่ลาออกไปจะยอมรับการแต่งตั้งใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า พระมหากษัตริย์จะพระราชทานลายพระปรมาภิไธยในรัฐกิจซึ่งได้ทรงปฏิเสธไว้ก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม หากพระมหากษัตริย์ทรงรู้สึกว่าถึงอย่างไรก็ไม่สามารถที่จะพระราชทานลายพระปรมาภิไธยได้ พระมหากษัตริย์ก็อาจทรงแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีจะคงยืนยันให้ได้ พระมหากษัตริย์ก็จะทรงสละราชสมบัติแทนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะยอมต่อพระมหากษัตริย์หรือไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์ว่าราษฎรมีความจงรักภักดีต่อพระองค์มากน้อยเพียงใด และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด[51] ทั้งนี้ การที่พระมหากษัตริย์จะทรงงดเว้นไม่กระทำกิจการตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีนั้นต้องถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา และการจะทรงทำเช่นนั้นต้องเป็นวิถีทางสุดท้าย (ultima ratio)[52]

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยไม่ได้มีสถานะเป็นเพียง “หุ่น” โดยในบางประเทศนั้นนอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสถานะความเป็นประมุขแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์แล้ว อาจจะมีการบัญญัติขยายความต่อไปด้วย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศลักเซมเบิร์กกำหนดว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ เป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกภาพของรัฐ และเป็นผู้ประกันเอกราชของชาติ[53] รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกำหนดว่าจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราษฎร[54] หรือกรณีของประเทศสเปนซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องถาวรของรัฐ[55] เป็นต้น

---

[51] *เพิ่งอ้าง*, น. 173 – 174.

[52] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 49*, น. 78.

[53] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 มาตรา 33

[54] รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 1

[55] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง

(2) สถานะอันล่วงละเมิดมิได้

สถานะอันล่วงละเมิดมิได้ (inviolability) เป็นสถานะที่ปรากฏทั่วไปในรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร เช่น กัมพูชา[56] เบลเยียม[57] ลักเซมเบิร์ก[58] สเปน[59] รวมถึงรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา จะมีการบัญญัติมาตลอดว่า *"องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้"* ซึ่งจะเห็นว่านอกจาก "สถานะอันล่วงละเมิดมิได้" แล้ว รัฐธรรมนูญของไทยยังบัญญัติถึง "สถานะอันเป็นที่เคารพสักการะ" ของพระมหากษัตริย์ไว้ด้วย โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญของไทยได้รับเอาแบบอย่างเรื่องนี้มาจากรัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution)[60] ทั้งนี้ นอกจากรัฐธรรมนูญของไทยแล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นที่บัญญัติถึงสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะ (sacrosanctity; sacred) ของพระมหากษัตริย์เอาไว้ด้วย เช่น เดนมาร์ก[61] นอร์เวย์[62] และภูฏาน[63]

การที่รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรทั้งหลายบัญญัติรับรองสถานะอันล่วงละเมิดมิได้ให้กับพระมหากษัตริย์นี้มีนัยสำคัญในแง่ความรับผิดของพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจแยกได้เป็นความรับผิดอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐ ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐ

---

[56] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 7 วรรคสอง

[57] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 88

[58] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 มาตรา 4

[59] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 56

[60] รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่น (The Constitution of the Empire of Japan) ค.ศ. 1889 มาตรา 3 บัญญัติว่า *"องค์จักรพรรดิทรงเป็นที่เคารพสักการะและจะถูกละเมิดมิได้"* โดยพระยามานวราชเสวี ซึ่งเป็นอนุกรรมการคนหนึ่งในอนุกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้อธิบายเอาไว้ว่า *"...ญี่ปุ่นให้เกียรติยศพระเจ้าแผ่นดินบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าองค์พระมหากษัตริย์เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ก็หมายความว่าเป็นที่เคารพนั่นเอง พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่โบราณกาลก็ได้ช่วยชาติบ้านเมืองมาโดยตลอด ผมจึงเอามาเขียนถวายพระเกียรติในรัฐธรรมนูญ..."* ดู กองบรรณาธิการวารสารกฎหมาย, "สนทนากับนักกฎหมาย," วารสารกฎหมาย, ปีที่ 2, ฉบับที่ 2, น. 188 – 189 (พฤษภาคม 2519).

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 ส่วนที่ 3 มาตรา 13

[62] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 5

[63] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคสิบห้า

ในแง่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐ สถานะอันล่วงละเมิดมิได้นี้ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ อันมีที่มาจากหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” (The King can do no wrong) เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงกระทำกิจการต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง แต่ทรงกระทำตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐโดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเองที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์[64] ด้วยเหตุนี้ ผู้ใดจะไปวิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิติเตียนพระมหากษัตริย์มิได้ เพราะพระองค์ทรงกระทำกิจการต่าง ๆ ตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐ หากจะมีการวิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิติเตียนก็ต้องกระทำต่อผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำกิจการนั้น ๆ[65]

ส่วนความรับผิดอันเกิดจากการกระทำที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐหรือความรับผิดอันเกิดจากการกระทำที่เป็นเรื่องส่วนพระองค์นั้น สถานะอันล่วงละเมิดมิได้นี้ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ไม่ว่าในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง[66] ซึ่งการที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้นี้เป็นเรื่องที่ตกทอดมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากในสมัยนั้นศาลทั้งปวงอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงเป็นไปไม่ได้ที่ราษฎรจะฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในศาลของพระองค์ ในอดีตจึงมีหลักการห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ และเมื่อเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้วหลักการดังกล่าวจึงตกทอดมาด้วย[67]

อย่างไรก็ดี มีปัญหาที่ต้องพิจารณาอยู่ว่าการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ไม่ได้ในที่นี้หมายถึงการฟ้องร้องไม่ได้เฉพาะขณะที่ทรงอยู่ในตำแหน่งพระมหากษัตริย์ หรือหมายถึงการฟ้องร้องไม่ได้เลยทั้งขณะที่ทรงอยู่ในตำแหน่งพระมหากษัตริย์และแม้จะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ฟ้องร้องไม่ได้ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่เป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายแรกเห็นว่าการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ไม่ได้นี้หมายถึงการฟ้องร้องไม่ได้ขณะที่ยังทรงอยู่ในตำแหน่งเท่านั้น เพราะ

---

[64] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41*, น. 42 – 43.

[65] วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครอง,” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 3, ฉบับที่ 2, น. 158 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520)

[66] ปิยบุตร แสงกนกกุล, “องค์กษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้คืออะไร?,” ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1, น. 45 – 46 (มกราคม – มิถุนายน 2555).

[67] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง,” ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2557, 26 พฤศจิกายน 2557.

การห้ามบุคคลฟ้องร้องพระมหากษัตริย์เป็นความคุ้มกันที่ให้แก่ “ตำแหน่ง” ไม่ได้ให้แก่ “ตัวบุคคล” ที่เป็นพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัติ ความคุ้มกันดังกล่าวจะสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์ก็จะกลายเป็นบุคคลธรรมดาที่อาจถูกฟ้องร้องได้ ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ไม่ได้นี้หมายถึงการฟ้องร้องไม่ได้ทั้งขณะที่ยังทรงอยู่ในตำแหน่งและแม้จะทรงพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตามก็ไม่อาจถูกฟ้องร้องได้ เพราะบรรดาการกระทำทั้งหลายในขณะที่ทรงอยู่ในตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้นได้รับความคุ้มครองไปแล้วว่าไม่ทรงต้องรับผิดการกระทำของพระมหากษัตริย์จึงย่อมได้รับการคุ้มครองตลอดไป[68]

จากที่กล่าวมาพอจะสรุปได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสถานะอันล่วงละเมิดมิได้ให้กับพระมหากษัตริย์นี้มีนัยสำคัญสองประการ ประการแรก คือ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐ เพราะพระองค์มิได้ทรงกระทำการต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง แต่ทรงกระทำไปตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐ ประการที่สอง แม้จะเป็นการกระทำที่เป็นเรื่องส่วนพระองค์ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐก็ตาม พระมหากษัตริย์ก็ไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ไม่ว่าในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง อันเป็นเรื่องซึ่งตกทอดมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง

หากเปรียบเทียบกับรัฐที่เป็นสาธารณรัฐแล้ว จะพบว่าแม้สถานะอันล่วงละเมิดมิได้จะไม่ปรากฏในกรณีของประธานาธิบดีก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐก็จะมีการบัญญัติรับรองเอกสิทธิ์ให้กับประธานาธิบดีในอันที่จะไม่ต้องรับผิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนความคุ้มกันในอันที่จะไม่ถูกดำเนินคดีจากการกระทำที่เป็นเรื่องส่วนตัวในระหว่างการดำรงตำแหน่งเช่นกัน เพียงแต่ความแตกต่างระหว่างกรณีของพระมหากษัตริย์กับประธานาธิบดีในเรื่องนี้อยู่ตรงที่ว่า รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐจะบัญญัติเรื่องการไม่ต้องรับผิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (irresponsibility) และความคุ้มกันในอันที่จะไม่ถูกดำเนินคดีจากการกระทำที่เป็นเรื่องส่วนตัวในระหว่างการดำรงตำแหน่ง (immunity) แยกออกจากกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มีการบัญญัติเรื่องการไม่ต้องรับผิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดีไว้ในมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ส่วนเรื่องความคุ้มกันในอันที่จะไม่ถูกดำเนินคดี

---

[68] ปิยบุตร แสงกนกกุล, “องค์กษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้คืออะไร?,” ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1, น. 47 (มกราคม – มิถุนายน 2555).

ในระหว่างการดำรงตำแหน่งนั้นจะอยู่ในมาตรา 67 วรรคสอง และวรรคสาม[69] หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเฮเลนิก (กรีซ) ค.ศ. 1975 ซึ่งบัญญัติเรื่องการที่ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง และบัญญัติเรื่องความคุ้มกันในอันที่จะไม่ถูกดำเนินคดีจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งไว้ในมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง เป็นต้น ในขณะที่กรณีของพระมหากษัตริย์นั้น การไม่ทรงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และการไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ รวมอยู่ในความหมายของคำว่า “ละเมิดมิได้” (inviolability) แล้ว

อนึ่ง ในระบบรัฐธรรมนูญไทยนั้น เดิมทีรัฐธรรมนูญจะบัญญัติเอาไว้แต่เพียงว่า *“องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”*[70] จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับที่ห้า คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการบัญญัติเพิ่มเข้ามาเป็นครั้งแรกว่า *“ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”*[71] ซึ่งอันที่จริงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มเติมในลักษณะดังกล่าว เพราะการกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้นั้นอยู่ในความหมายของคำว่า “ละเมิดมิได้” แล้ว โดยสาเหตุที่มีการบัญญัติเพิ่มเติมในลักษณะเช่นว่านี้ หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า เป็นการเน้นย้ำเรื่องการละเมิดมิได้ของพระมหากษัตริย์ให้มีความชัดเจนขึ้นเท่านั้น[72]

ความแตกต่างอีกประการหนึ่ง คือ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในกรณีของประธานาธิบดีนั้นไม่ได้มีลักษณะเด็ดขาดเหมือนเช่นกรณีของพระมหากษัตริย์ โดยในแง่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญของบางประเทศจะกำหนดเอาไว้ว่าประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐ ยกเว้นบางกรณีที่ประธานาธิบดีอาจมีความรับผิดได้ เช่น กรณีที่การกระทำนั้นมีลักษณะเป็นการทรยศต่อชาติ เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดบกพร่องอย่างร้ายแรง ซึ่งกรณีเหล่านี้จะนำไปสู่การถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งต่อไป ส่วนกรณีที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐนั้น ประธานาธิบดี

---

[69] จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ปิยบุตร แสงกนกกุล, ธีระ สุธีวรางกูร และ กริช ภูญียามา, การพัฒนาระบบการจัดการคดีการเมืองในศาลยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, 2556), น. 78.

[70] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 3 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 3

[71] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 6

[72] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41*, น. 54.

ยังคงต้องรับผิดชอบอยู่ เพียงแต่ยังไม่สามารถดำเนินคดีกับประธานาธิบดีได้ เนื่องจากประธานาธิบดีได้รับความคุ้มกันในอันที่จะไม่ถูกดำเนินคดีใด ๆ ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง หากต้องการจะดำเนินคดีก็ต้องรอให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งเสียก่อน หรือในบางประเทศอาจกำหนดให้สามารถดำเนินคดีกับประธานาธิบดีในระหว่างการดำรงตำแหน่งได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐสภา[73]

(3) สถานะในการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ

โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญทั้งในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรและสาธารณรัฐจะบัญญัติรับรองสถานะในการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ (supreme commander) ให้กับทั้งพระมหากษัตริย์และประธานาธิบดี เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นจอมทัพ[74] หรือรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดว่าประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพบกและกองทัพเรือ ตลอดจนทหารกองหนุนของมลรัฐต่าง ๆ กรณีที่มีการเรียกเข้าประจำการในนามสหรัฐ[75] ขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพบกและกองทัพเรือ[76] นอกจากนี้ ยังมีรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน กัมพูชา และมาเลเซีย ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองกำลังทหาร[77]

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา จะมีการบัญญัติมาโดยตลอดว่า *“พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย”* อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญฉบับที่ห้า คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้เป็นพิเศษกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยบัญญัติว่า *“พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง”*[78] และ *“กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของ*

---

[73] ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ประชาธิปไตยกับกษัตริย์,” ใน ราชมัลลงทัณฑ์ บัลลังก์ปฏิรูป, (กรุงเทพมหานคร : ไชน์ พับลิชชิ่ง เฮ้าส์, 2557), น. 189 – 190.

[74] รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 15

[75] รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 2 ข้อ 2

[76] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง

[77] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 62 วรรคแปด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 23 และรัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 มาตรา 41

[78] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 11

พระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใด ๆ"[79] ซึ่งการบัญญัติเพิ่มเติมเป็นพิเศษในลักษณะเช่นนี้ มีผู้เห็นว่าอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าพระมหากษัตริย์ทรงสั่งการทหารทั้งปวงได้โดยลำพังพระองค์เองคล้ายกับที่รัฐธรรมนูญเมจิของญี่ปุ่นกำหนดให้จักรพรรดิทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพบกและกองทัพเรือ[80] ซึ่งทำให้ฝ่ายทหารเข้าใจว่าตนขึ้นตรงต่อจักรพรรดิ ไม่ใช่คณะรัฐมนตรี[81] ด้วยเหตุนี้ จึงมีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าอะไรคือความหมายที่แท้จริงของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ต้องเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า ในทางกฎหมายนั้นการกระทำของพระมหากษัตริย์ย่อมต้องเป็นไปตามหลักที่ว่า "พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด" (The King can do no wrong) กล่าวคือ แม้พระมหากษัตริย์จะทรงมีสถานะเป็นจอมทัพหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหาร แต่การใช้อำนาจในทางการทหารของพระองค์ย่อมต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย จึงจะมีผลในทางกฎหมายได้[82] การบัญญัติรับรองสถานะความเป็นจอมทัพนี้จึงมีลักษณะเป็นการถวายพระเกียรติแด่พระมหากษัตริย์มากกว่า

อย่างไรก็ดี ในบางสถานการณ์สถานะดังกล่าวอาจมีประโยชน์ได้เหมือนกัน เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศสเปน เมื่อ ค.ศ. 1981 สมเด็จพระราชาธิบดีควน คาร์ลอส ที่หนึ่ง (Juan Carlos I) ทรงใช้สถานะความเป็นจอมทัพในการหยุดยั้งการก่อการรัฐประหาร[83] โดยขณะนั้นมีนายทหารจำนวนหนึ่งพยายามก่อรัฐประหาร แต่พระองค์ทรงแถลงผ่านทางวิทยุและโทรทัศน์ว่าพระองค์ไม่ทรงสนับสนุนการรัฐประหารครั้งนี้ พร้อมทั้งทรงเรียกร้องให้กองทัพและประชาชนร่วมมือกันปกป้องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย การตัดสินพระทัยปฏิเสธการรัฐประหารของพระองค์ในครั้งนั้นนอกจากจะทำให้ความพยายามในการก่อรัฐประหารต้องล้มเหลวลงแล้ว ยังเป็นการปลดปล่อยประชาธิปไตยของสเปนจากการครอบงำของกองทัพ และทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ของสเปน

---

[79] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 59

[80] รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่น ค.ศ. 1889 มาตรา 11

[81] ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 164 – 165.

[82] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 42*, น. 162 – 163.

[83] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "สถาบันกษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญไทย," ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เนื่องในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชทรงครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี, จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ปทุมธานี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 180.

มีความมั่นคงขึ้นอีกด้วย เพราะการกระทำของพระมหากษัตริย์แห่งสเปนพระองค์นี้เป็นการแสดงให้สาธารณชนเห็นว่าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงเป็นปฏิปักษ์กับระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด[84]

1.2.4 อำนาจหน้าที่และการมีองค์กรที่ปรึกษา

โดยทั่วไปแล้วพระมหากษัตริย์และประธานาธิบดีของแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ดี ในฐานะประมุขของรัฐ พระมหากษัตริย์และประธานาธิบดีอาจมีอำนาจหน้าที่บางเรื่องซึ่งคล้ายคลึงกัน[85] โดยในที่นี้จะขอแยกพิจารณาเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในรัฐกับอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศ

ในแง่กิจการภายในรัฐนั้น รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประมุขของรัฐมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น การลงนามประกาศใช้กฎหมาย การเรียกประชุมสภา การยุบสภา การแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูง การอภัยโทษ เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ในกิจการระหว่างประเทศนั้น ได้แก่ การประกาศสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ การให้สัตยาบันในสัญญาระหว่างประเทศ การให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตลอดจนการแต่งตั้งทูตและการรับทูต เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กรณีของรัฐที่เป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น พระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ที่ทรงใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วยพระองค์เอง แต่ทรงใช้อำนาจหน้าที่ตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงในเรื่องนั้น ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์จึงต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (countersign) นี้ จะมีผลสำคัญสองประการ ประการแรก เป็นการรับรองพระปรมาภิไธยว่าเป็นพระปรมาภิไธยอันแท้จริงของพระมหากษัตริย์ อีกประการหนึ่ง เป็นการแสดงว่าผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการนั้นเองที่ต้องรับผิดชอบในกิจการดังกล่าว ทั้งในแง่ความถูกต้องทางแบบพิธีและทางเนื้อหา ตลอดจนความเหมาะสมของการกระทำ[86]

ดังนั้น จะเห็นว่าการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจการภายในหรือกิจการระหว่างประเทศเป็นเพียงการใช้อำนาจในทางแบบพิธี กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงในกิจการดังกล่าว แต่ทรงกระทำไปตามคำแนะนำของ

---

[84] ปิยบุตร แสงกนกกุล, “เมื่อฆวน คาร์ลอส ปฏิเสธรัฐประหาร,” ใน พระราชอำนาจองคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โอเพ่นบุ๊คส์, 2550), น. 133 – 135.

[85] สมภพ โหตระกิตย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น. 47 – 48. และ วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 315.

[86] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น. 186 – 187.

องค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้ที่ทรงอำนาจที่แท้จริงในเรื่องนั้น เช่น กรณีที่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับ รัฐธรรมนูญของหลายประเทศจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยด้วย พระราชบัญญัติจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่การที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นไม่ได้หมายความว่าพระองค์ทรงริเริ่มให้มีการตราพระราชบัญญัตินั้นเอง เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาแล้วเท่านั้น ด้วยเหตุนี้หากปรากฏในภายหลังว่ากระบวนการในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาหรือข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ย่อมไม่ทรงต้องรับผิดชอบใด ๆ เพราะพระองค์ไม่ได้ทรงตราพระราชบัญญัตินั้นด้วยพระองค์เอง แต่ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวโดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเองที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ[87]

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญของบางประเทศอาจไม่ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐในลักษณะที่เป็นอำนาจในทางแบบพิธีเท่านั้น แต่จะกำหนดให้พระองค์ทรงมีอำนาจบางประการซึ่งถือเป็นอำนาจโดยแท้ที่จะทรงใช้ได้ตามพระราชอัธยาศัย เช่น กรณีที่รัฐธรรมนูญของไทยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยในการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีตลอดจนการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งจะเห็นว่ากรณีนี้พระมหากษัตริย์ทรงตัดสินพระทัยด้วยพระองค์เองว่าจะทรงเลือกบุคคลใดให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นองคมนตรีเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ หรือจะทรงให้บุคคลใดพ้นจากตำแหน่งองคมนตรี โดยประเด็นที่ต้องพิจารณามีอยู่ว่ารัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดให้มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีนี้ด้วย โดยกรณีการแต่งตั้งประธานองคมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนกรณีที่เป็นการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

---

[87] ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนั้นเคยมีกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจโดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการปรากฏอยู่กรณีหนึ่ง คือ ประกาศพระบรมราชโองการตั้ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 โดยมีผู้เห็นว่าเมื่อประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั่นหมายความว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีนี้ด้วยพระองค์เอง ดู สุพจน์ ด่านตระกูล, ประวัติรัฐธรรมนูญ, (นนทบุรี : สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม (ประเทศไทย), 2550), น. 111 – 112.



ประกาศ
แต่งตั้งประธานองคมนตรี

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ประธานองคมนตรีได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งประธานองคมนตรี และทรงพระราชดำริเห็นเป็นการสมควรแต่งตั้งประธานองคมนตรี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็น ประธานองคมนตรี

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ เป็นปีที่ ๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระราชโองการ
พรเพชร วิชิตชลชัย
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ภาพที่ 1.2 พระราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นประธานองคมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2559[88]

ปัญหามีอยู่ว่าอะไรคือผลของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีเช่นว่านี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีนี้จะต้องรับผิดชอบในกิจการดังกล่าวเช่นเดียวกับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐในลักษณะที่เป็นอำนาจในทางแบบพิธีด้วยหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ หยุด แสงอุทัย มีความเห็นว่า กรณีที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จะต้องลงนามรับสนอง

[88] พระราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งประธานองคมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 280 ง (2 ธันวาคม 2559): 1.

พระบรมราชโองการเสมอไป โดยไม่สามารถคัดค้านหรือทัดทานการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยนั้น การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการย่อมมีผลให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องรับผิดชอบเฉพาะความแท้จริงของพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ความถูกต้องทางแบบพิธี และความถูกต้องทางเนื้อหาเท่านั้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ต้องรับผิดชอบในแง่ความเหมาะสมของการกระทำ กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่เหมาะสมและสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นองคมนตรีหรือไม่เป็นสิ่งที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ได้เป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการแต่งตั้งด้วยพระองค์เองตามพระราชอัธยาศัย และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอไปโดยไม่มีสิทธิคัดค้าน[89]

ในเรื่องอำนาจหน้าที่นี้ยังมีอีกประเด็นหนึ่งซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาคือ ปัญหาที่ว่าประมุขของรัฐจะมีองค์กรที่ปรึกษาได้หรือไม่ สำหรับกรณีของประธานาธิบดีนั้น โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐจะไม่ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีมีองค์กรที่ปรึกษา ในขณะที่กรณีของพระมหากษัตริย์นั้น มีผู้เห็นว่าหากกล่าวตามหลักประชาธิปไตยโดยเคร่งครัดแล้วพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยไม่ควรปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินกับผู้อื่นนอกจากคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากราษฎรและบริหารราชการแผ่นดินโดยความไว้วางใจของผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับปฏิบัติตามเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศ แต่อีกด้านหนึ่งก็มีความเห็นว่าโดยเหตุที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศมีอำนาจหน้าที่หรือภารกิจอยู่มิใช่น้อย จึงสมควรมีบุคคลกลาง ๆ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรอบรู้ และมีความจัดเจนในราชการแผ่นดิน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาหารืออันจะช่วยให้พระองค์ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญของบางรัฐจึงอาจกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีที่ปรึกษา เรียกว่า “คณะองคมนตรี” (Privy Council)[90] โดยปัจจุบันนี้รัฐที่เป็นราชอาณาจักรซึ่งมีคณะองคมนตรีเป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ภูฏาน และไทย[91] เป็นต้น

---

[89] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น. 186 – 187.

[90] *เพิ่งอ้าง*, น. 187 – 188.

[91] ในประเทศไทยนั้น องคมนตรีเป็นองค์กรที่กำเนิดขึ้นมาตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการยกเลิกตำแหน่งองคมนตรีไป จนกระทั่งมีการรื้อฟื้นองคมนตรีกลับมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยแล้ว จะพบว่า คณะองคมนตรีได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ คณะองคมนตรีมีอำนาจในการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ แต่มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้หรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คณะองคมนตรีมีอำนาจในการเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบอีกด้วย การที่คณะองคมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ แต่กลับเป็นองค์กรที่ไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย กล่าวคือ ไม่ได้มีที่มาซึ่งเชื่อมโยงกับราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ทำให้มีผู้ตั้งคำถามถึงความจำเป็นและเหมาะสมของการมีคณะองคมนตรีอยู่เหมือนกัน[92]

ไทย พุทธศักราช 2492 รายละเอียดในเรื่องนี้ โปรดดู สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “จากองคมนตรีสู่ที่ปรึกษาในพระองค์จำแลง.” ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 13. ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558) : 11 - 48.

[92] ดู สิทธิพร อินนิมิตร, “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายของคณะองคมนตรี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 126 – 130.

บทที่ 2
มโนทัศน์ว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2.1 ข้อความเบื้องต้น

หลังจากที่ได้เห็นลักษณะทั่วไปของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยมาแล้วในบทก่อน ในบทนี้จะเป็นการพิจารณาผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเชิงมโนทัศน์หรือข้อความคิด (concept; Begriff)[1] โดยจะเริ่มต้นจากการกล่าวถึงหลักเรื่อง “ความต่อเนื่องของรัฐ” ในฐานะที่เป็นรากฐานทางทฤษฎีของการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก่อน จากนั้นจะได้กล่าวถึงความหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งในทางนิรุกติศาสตร์และในทางนิติศาสตร์ เมื่อเข้าใจถึงความหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ผู้เขียนจะได้จำแนกประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงสถานะในทางกฎหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป

2.2 “ความต่อเนื่องของรัฐ” : รากฐานทางทฤษฎีของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

“รัฐ” นั้นเป็นสิ่งที่เกิดมีขึ้นเนื่องจากมนุษย์มีความต้องการหรือผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน (common good) มนุษย์จึงมาอยู่รวมกันเป็นรัฐ เพื่อให้รัฐเป็นผู้สนองความต้องการหรือผลประโยชน์อันร่วมกันดังกล่าว ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความต้องการที่ร่วมกันอยู่สองประการ คือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ความต้องการร่วมกันทั้งสองประการดังกล่าวส่งผลให้รัฐมีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญสองประการ ดังนี้

ประการแรก คือ ภารกิจในการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร ซึ่งอาจแยกเป็นภารกิจย่อย ๆ ได้อีกในสองมิติ มิติแรก คือ การสร้างความมั่นคงปลอดภัยของประเทศทั้งในแง่การป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศและการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ส่วนอีกมิติหนึ่ง คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศทั้งในแง่การป้องกันการทะเลาะวิวาทและอาชญากรรมในสังคม ตลอดจนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างคนในสังคม

---

[1] ปัจจุบันมีวิทยานิพนธ์ที่ศึกษามโนทัศน์หรือข้อความคิดในทางกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ เช่น กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. “มโนทัศน์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ประการที่สอง คือ ภารกิจในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร เช่น การจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษา การจัดให้ราษฎรได้รับการบริการสาธารณสุข การอำนวยความสะดวกด้านการคมนาคมขนส่งและการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น[2]

แม้รัฐจะมีภารกิจหลายประการดังที่ได้กล่าวมา แต่โดยเหตุที่ในทางกฎหมายนั้น รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่ได้มีชีวิตจิตใจเหมือนกับบุคคลธรรมดา รัฐจึงไม่สามารถจัดทำภารกิจเหล่านั้นได้เอง แต่จำเป็นต้องจัดให้มี “องค์กรของรัฐ” เพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าวแทน เช่น การจัดให้มี “รัฐสภา” เพื่อทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ การจัดให้มี “คณะรัฐมนตรี” เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการจัดให้มี “ศาล” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี อย่างไรก็ดี องค์กรของรัฐเช่นว่านี้ก็ยังมีลักษณะเป็นนามธรรมและไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้ จึงต้องมีบุคคลธรรมดาเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ[3] และเป็นผู้จัดทำภารกิจต่าง ๆ ของรัฐในทางความเป็นจริง

ในทางกฎหมายมหาชนนั้นถือกันว่าภารกิจของรัฐจะต้องมีความสืบเนื่อง หยุด แสงอุทัย ได้เปรียบเปรยไว้อย่างน่าฟังว่า *“...มนุษย์จำเป็นจะต้องรับประทานอาหารและประกอบกิจการต่าง ๆ เพื่อยังชีพฉันใด รัฐซึ่งแม้จะไม่เป็นสิ่งที่มีตัวตนแสดงออกมาให้เห็นภายนอกก็ดี แต่เมื่อเป็นสิ่งที่มีอยู่จริงจังแล้ว ก็จำเป็นจะต้องกระทำกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการดำเนินชีวิตของรัฐ เป็นต้นว่า การออกกฎหมาย กระทำการต่าง ๆ ทางทูต คำพิพากษา การกระทำทางปกครอง เป็นต้น เพื่อให้ชีวิตของตนสืบเนื่องอยู่ต่อไปได้ฉันนั้น...”*[4]

ด้วยเหตุนี้ หากบุคคลธรรมดาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือพ้นจากตำแหน่ง ก็จำต้องมีบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งนั้นไปพลางก่อน เป็นการชั่วคราวเพื่อให้เกิดความสืบเนื่องของตำแหน่ง อันเป็นการป้องกันมิให้การดำเนินภารกิจต่าง ๆ ของรัฐต้องหยุดชะงักลง ระบบกฎหมายจึงกำหนดให้มีระบบของการรักษาราชการแทนหรือการรักษาการในตำแหน่งสำหรับองค์กรของรัฐต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้รวมถึงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ซึ่งต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยนั่นเอง

---

[2] สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น. 35 – 36, 137 – 140.

[3] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 106.

[4] สายหยุด แสงอุทัย, วิชาการเมือง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2482), น. 120 – 121.

2.3 ความหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2.3.1 ความหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ : พิเคราะห์ในทางนิรุกติศาสตร์

คำว่า “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” นั้น เป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษ คือ “regent” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละติน คือ “regens” หมายถึง “ผู้ปกครอง” โดยคำว่า “regens” นี้ ยังเป็นรากศัพท์ของคำว่า “regency” ซึ่งหมายถึง “ช่วงเวลาที่มีการปกครองโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” อีกด้วย ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าในประวัติศาสตร์ของโลกนั้นมีช่วงเวลาแห่งการสำเร็จราชการแทนพระองค์ที่มีความโดดเด่นอยู่สองกรณี กรณีแรกเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส คือ การสำเร็จราชการแทนพระองค์ของ ฟิลิปป์ที่สอง ดยุกแห่งออร์เลออองส์ (Philippe II, Duke of Orléans) ระหว่าง ค.ศ. 1715 ถึง ค.ศ. 1723 เนื่องจากพระเจ้าหลุยส์ที่ 15 เสด็จขึ้นครองราชย์ขณะยังทรงพระเยาว์ ส่วนอีกกรณีหนึ่ง คือ การสำเร็จราชการแทนพระองค์ของเจ้าชายจอร์จ เจ้าชายแห่งเวลส์ (George, Prince of Wales) ในสหราชอาณาจักร ระหว่าง ค.ศ. 1811 ถึง ค.ศ. 1820 เนื่องจากพระเจ้าจอร์จ ที่สาม ทรงมีพระอาการประชวรจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้[5]

สำหรับในประเทศไทยนั้น แม้ปัจจุบันจะเป็นที่ยุติแล้วว่าคำว่า “regent” ในภาษาไทยตรงกับคำว่า “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เราจะพบเห็นคำ ๆ นี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยมาโดยตลอด แม้กระนั้นก็ตาม หากพิจารณาในทางประวัติศาสตร์ จะพบว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ไม่ได้ถูกเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” เหมือนเช่นในปัจจุบัน แต่จะมีชื่อเรียกที่หลากหลายในแต่ละช่วงเวลา

---

[5] A Comprehensive Etymological Dictionary of the English Language, (New York : Elsevier Publishing Company, 1967), s.vv. “regency,” “regent.” and The Shorter Oxford English dictionary on historical Principle, 5th ed. (Oxford : Oxford University Press, 2002), s.vv. “regency,” “regent.” ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่าในภาษาอังกฤษนั้น คำว่า “regent” นอกจากจะหมายถึง “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” แล้ว ยังอาจถูกใช้ในความหมายอื่นได้อีกด้วย เช่น หมายถึง “สมาชิกของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลความประพฤติและสวัสดิการของนักศึกษา” เป็นต้น



ภาพที่ 2.1 ตราผู้สำเร็จราชการแผ่นดินของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์[6]

หากเริ่มต้นพิจารณาจากกรณีที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ระหว่าง พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2416 ในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ จะพบว่ามีการเรียกตำแหน่งของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ว่า “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน”[7] อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำ “ร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” ซึ่งสันนิษฐานว่า สมเด็จกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ทรงยกร่างขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2427 หรืออาจจะหลังจากนั้น[8] โดยเอกสารฉบับนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 20 มาตรา นอกจากจะมีสาระสำคัญเป็นการกล่าวถึงพระบรมเดชานุภาพและพระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ กฎเกณฑ์ในการสืบราชสันตติวงศ์ ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น ได้แก่ รัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา และเสนาบดีสภาแล้ว ยังมีการกล่าวถึงตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ด้วย

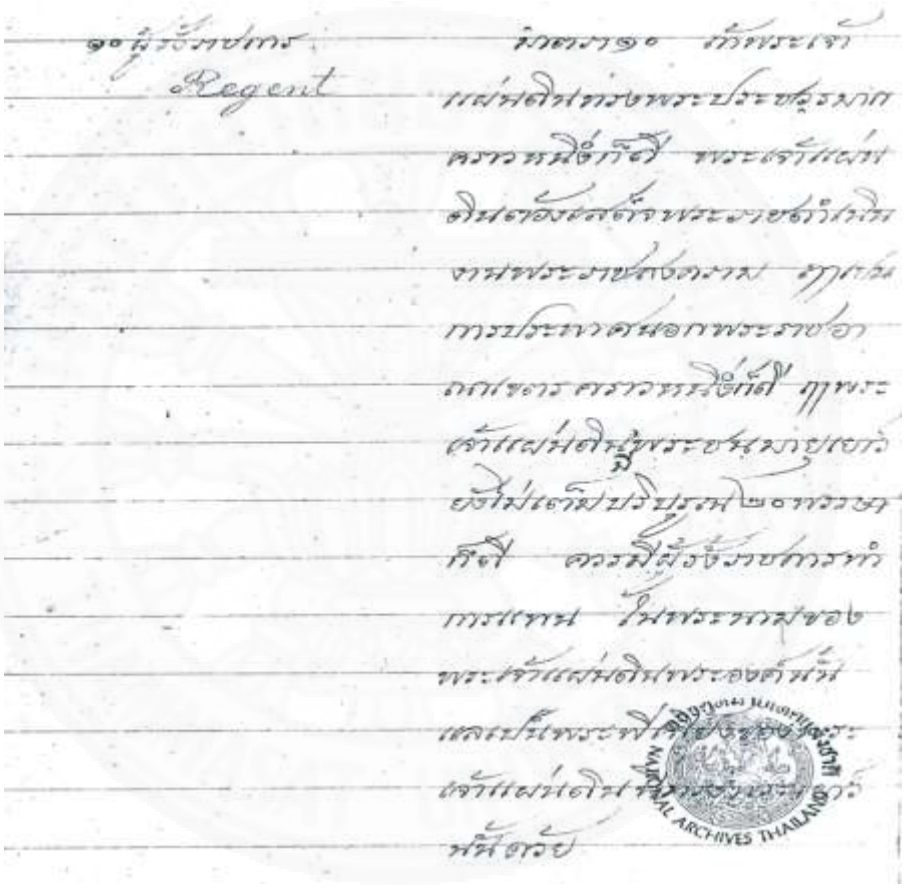
---

[6] ชมรมสายตระกูลบุนนาค, “สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค),” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2559, http://www.bunnag.in.th/prarajpannuang001-2.html.

[7] ประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นสมเด็จเจ้าพระยา อ้างถึงใน ปิยนาถ บุนนาค, แบบอย่างบุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่แผ่นดินในประวัติศาสตร์ไทย สมัยการปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยาม : พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค), (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, 2558), น. 14 – 15.

[8] วิษณุ เครืองาม, “บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ ฉบับพิเศษ รวมบทความทางวิชาการเป็นอนุสรณ์แก่ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย, น. 192 (2521).

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าในเอกสารฉบับดังกล่าวไม่ได้เรียกตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ว่า “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” แต่เรียกว่า “ผู้รั้งราชการ” โดยมีการกำหนดเอาไว้ว่า ถ้าพระเจ้าแผ่นดินทรงพระประชวรมากก็ดี ต้องเสด็จพระราชดำเนินงานพระราชสงคราม หรือเป็นการประพาสนอกพระราชอาณาเขตก็ดี หรือมีพระชนมายุยังไม่ครบ 20 พรรษาก็ดี ให้มี “ผู้รั้งราชการ” ทำการแทนในนามของพระเจ้าแผ่นดินพระองค์นั้น และเป็นพระพี่เลี้ยงของพระเจ้าแผ่นดินที่ทรงพระเยาว์นั้นด้วย[9]



ภาพที่ 2.2 พระราชกฤษฎีกาฉบับ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม[10]

[9] หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม-ร.5 อ/1 เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม (พ.ศ. 2417 – 2453), สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2559, www.enlighted-jurists.com/directory/169.

[10] หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5รล.2/30 เรื่อง พระราชกฤษฎีกาฉบับ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม (พ.ศ. 2413 – 2464), สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2559, www.enlighted-jurists.com/directory/169.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานของไทยได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้รั้ง” เอาไว้ว่าหมายถึง “ผู้รักษาการ”[11] ซึ่งจากการตรวจสอบเอกสารราชกิจจานุเบกษาพบว่าในอดีตเคยมีการใช้คำ ๆ นี้ในบริบทของการรักษาการในตำแหน่งราชการต่าง ๆ หลายตำแหน่ง เช่น เมื่อ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) พระยาชลยุทธโยธินทร์ ผู้บัญชาการกรมทหารเรือ กราบบังคมทูลว่า โรคภัยเบียดเบียนร่างกายไม่สามารถที่จะรับราชการต่อไปได้ จึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเพื่อไปรักษาตัว ส่วนตำแหน่งผู้บัญชาการกรมทหารเรือที่ว่างอยู่นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุรังสีสว่างวงษ์ กรมพระภาณุพันธุวงษ์วรเดช เสนาบดีกระทรวงกลาโหม เป็นผู้รั้งผู้บัญชาการกรมทหารเรือต่อไป[12] หรือกรณีที่เกิดขึ้นใน ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453) เมื่อพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งขณะนั้นทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลว่ามีพระโรคไม่สามารถที่จะรับราชการให้บริบูรณ์ตามหน้าที่ได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ หยุดพักรักษาพระโรค และให้หม่อมเจ้าจรูญศักดิ์ กฤดากร รองเสนาบดี เป็นผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจเต็มอย่างเสนาบดีทุกประการ[13] เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กรณีการรักษาการในตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้น แม้จะปรากฏว่ามีการใช้คำว่า “ผู้รั้งราชการ” ในร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามก็ตาม แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก ใน พ.ศ. 2439 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ สมเด็จพระนางเจ้า เสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ เป็น

---

[11] ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493, (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2493), อ้างคำว่า “ผู้รั้ง.”, ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2538), อ้างคำว่า “ผู้รั้ง.”, ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2546), อ้างคำว่า “ผู้รั้ง.” และ , ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน , 2556), อ้างคำว่า “ผู้รั้ง.”

[12] พระบรมราชโองการ ประกาศ ตั้งตำแหน่งผู้รั้งผู้บัญชาการกรมทหารเรือ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 (2 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120): 842 – 843.

[13] พระบรมราชโองการ ประกาศ ตั้งผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 27 (27 มิถุนายน ร.ศ. 129): 31.

“ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์”[14] โดยในเวลานั้นฝ่ายในมีการออกพระนามสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ ว่า “สมเด็จรีเยนต์” ด้วย[15]

จะเห็นได้ว่าในระยะแรกนั้นตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์จะถูกเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่ยังทรงพระเยาว์ ระหว่าง พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2416 และกรณีที่สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ในคราวเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2439 ทว่าในอีกประมาณสิบปีต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สอง ใน พ.ศ. 2450 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอำนาจในราชกิจไว้แด่ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ มกุฎราชกุมาร โดยในคราวนี้ได้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งจากเดิม คือ “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” เป็น “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร”[16]

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ขึ้น โดยกฎมณเฑียรบาลฉบับนี้มีกฎเกณฑ์ประการหนึ่งว่า ถ้าพระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นครองราชย์ตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ ให้กิจการทั้งปวงตกเป็นภาระของ “สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน” ซึ่งประกอบด้วย “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์” 1 คน และ สมุหมนตรี อีก 2 คน[17] จากนั้นเมื่อเข้าสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในคราวที่พระองค์เสด็จประพาสประเทศชวาใน พ.ศ. 2472 เสด็จประพาสประเทศอินโดจีนใน พ.ศ. 2473 และเสด็จประพาสประเทศอเมริกาใน พ.ศ. 2473 ถึง พ.ศ. 2474 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็น “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร”[18]

เมื่อมาถึงจุดนี้จะเห็นว่าได้มีการเรียกตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ตามเหตุที่ต้องมีการสำเร็จราชการ กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์

---

[14] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 13 แผ่นที่ 51 (21 มีนาคม ร.ศ. 115): 599 – 605.

[15] ดารณี ศรีหทัย, สมเด็จรีเยนต์, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2554), น. 81.

[16] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 (17 มีนาคม ร.ศ. 125): 1282 – 1283.

[17] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 41 (12 พฤศจิกายน 2467): 197 – 198.

[18] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 46 (24 กรกฎาคม 2472): 112 – 114. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 47 (6 เมษายน 2473): 1 – 3. และ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 47 (15 มีนาคม 2473): 428 – 430.

จะเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” แต่หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในพระนคร จะเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่า คำว่า “ผู้สำเร็จราชการ” ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ไม่ได้ใช้เฉพาะกับตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” หรือ “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” เท่านั้น แต่ยังใช้กับตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ผู้สำเร็จราชการหัวเมือง[19] ผู้สำเร็จราชการมหาดเล็ก[20] ผู้สำเร็จราชการกระทรวงทหารเรือ[21] ด้วย

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งกำหนดว่า *“ถ้ากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ หรือไม่อยู่ในพระนคร ให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน”*[22] น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกไม่ได้ใช้คำว่า “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” หรือ “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” หรือแม้กระทั่งคำว่า “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ก็ยังไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่มีการบัญญัติให้คณะกรรมการราษฎรเป็น “ผู้ใช้สิทธิแทน” อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จึงมีการเริ่มต้นใช้คำว่า “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” เป็นครั้งแรก และคำ ๆ นี้ ได้ปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยทุกฉบับจนถึงปัจจุบัน

2.3.2 ความหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ : พิเคราะห์ในทางนิติศาสตร์

ในทางกฎหมายนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หมายถึงองค์กรหรือตำแหน่งที่ระบบกฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐแทนพระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุต่าง ๆ หรือกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง

---

[19] ดู ข่าวตาย พระยานุภาพไตรภพ (แย้ม) ผู้สำเร็จราชการเมืองนครเสียมราฐ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 5: 8. และ ประวัติพระยาเสนานุชิต (เอี่ยม) ผู้สำเร็จราชการเมืองตะกั่วป่า, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12: 55.

[20] ดู ประกาศพระบรมราชโองการ ตั้งตำแหน่งผู้สำเร็จราชการมหาดเล็ก, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 36 (15 มิถุนายน 2462): 107 – 108. และ พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการมหาดเล็ก, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 36 (15 มิถุนายน 2462): 109 – 110.

[21] ดู พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการกระทรวงทหารเรือ และเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 41 (1 เมษายน 2467): 1.

[22] พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 5

และอยู่ในระหว่างการอัญเชิญพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ขึ้นครองราชย์ โดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ทุกประการ

จากนิยามดังกล่าวจะเห็นว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีลักษณะสำคัญสองประการ คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรหรือตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่ประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีอำนาจกระทำการเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์

(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่ประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร

ดังที่ได้เห็นมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักรนั้นมีอำนาจหน้าที่สำคัญในกิจการของรัฐหลายประการ ทั้งกิจการภายในรัฐและกิจการระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี บางกรณีพระมหากษัตริย์อาจไม่สามารถทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ ไม่ได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ทรงพระประชวร หรือเป็นกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีการอัญเชิญพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ขึ้นครองราชย์ ซึ่งในห้วงเวลาเช่นว่านี้จะเรียกว่า “ช่วงเวลาที่ไม่มีพระมหากษัตริย์” (interregnum) หากมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังที่กล่าวมาเกิดขึ้น ระบบกฎหมายก็จะกำหนดให้มีบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ประมุขของรัฐแทน โดยเรียกช่วงเวลาที่ต้องมีผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวว่า “ช่วงเวลาแห่งการสำเร็จราชการแทนพระองค์” (regency) ทั้งนี้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียว หรือประกอบด้วยบุคคลหลายคนเป็น “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” (council of regency) ก็ได้ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายแต่ละระบบกฎหมายจะกำหนด

ส่วนปัญหาที่ว่าใครจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดเรื่องนี้เอาไว้แตกต่างกัน ในบางประเทศใช้วิธีการกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชา กำหนดให้ “ประธานวุฒิสภา” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[23] หรือกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งกฎหมายกำหนดให้ “มกุฎราชกุมาร” ที่มีพระชนมายุครบ 18 พรรษาอยู่ในลำดับแรกที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[24] เป็นต้น ทั้งนี้ หากปรากฏกรณีซึ่งต้องมีผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ บุคคลที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ก็จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันทีโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ดี ในบางประเทศอาจจะไม่ได้ใช้วิธีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเหมือนเช่นประเทศ

---

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 30

[24] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 17

กัมพูชาและประเทศญี่ปุ่น แต่เมื่อปรากฏกรณีซึ่งต้องมีผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญของบางประเทศจะกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรงอำนาจแต่งตั้ง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมกำหนดให้ “รัฐสภา”เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[25] หรือกรณีของประเทศไทยซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดให้ “พระมหากษัตริย์” ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ “คณะองคมนตรี” และ “รัฐสภา” มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ร่วมกัน โดยคณะองคมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[26]

อนึ่ง ในบางประเทศอาจใช้ทั้งวิธีการกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายควบคู่ไปกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งก็ได้ โดยรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 3 ซึ่งว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศ

เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรหรือตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่แทนประมุขของรัฐนี้ไม่ได้ปรากฏเฉพาะในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรเท่านั้น ในรัฐที่เป็นสาธารณรัฐเองก็มีองค์กรหรือตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีปรากฏอยู่เช่นเดียวกัน โดยรัฐธรรมนูญของบางรัฐอาจกำหนดให้มีตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีโดยเฉพาะ เรียกว่า “รองประธานาธิบดี” (vice-president) เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดว่ากรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ประธานาธิบดีมีหนังสือแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาชั่วคราว[27] และประธานสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นจึงให้รองประธานาธิบดีเข้ารักษาการในตำแหน่งประธานาธิบดีได้ ทั้งนี้ ประธานาธิบดีจะกลับมาปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อมีหนังสือแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาชั่วคราวและประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าตนสามารถกลับมาปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว[28] เช่น ใน ค.ศ. 1985 ประธานาธิบดี

---

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 92 มาตรา 93 และมาตรา 95

[26] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18 และมาตรา 19

[27] รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 กำหนดให้รองประธานาธิบดีเป็นประธานวุฒิสภา (มาตรา 1 ข้อ 3 วรรค 4) แต่กรณีที่รองประธานาธิบดีต้องไปทำหน้าที่ประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกประธานวุฒิสภาชั่วคราว (มาตรา 1 ข้อ 3 วรรค 5)

[28] รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 2 ข้อ 1 วรรค 6 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 25 ซึ่งได้รับการให้สัตยาบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1967

โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ต้องเข้ารับการรักษาอาการป่วยด้วยโรคมะเร็ง ประธานาธิบดีเรแกนจึงทำหนังสือแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาชั่วคราวและประธานสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นรองประธานาธิบดีจอร์จ เอช ดับเบิลยู บุช (George H.W. Bush) จึงเข้ารักษาการในตำแหน่งประธานาธิบดี และเมื่อเสร็จสิ้นการรักษา ประธานาธิบดีเรแกนจึงมีหนังสือแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาชั่วคราวและประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าตนสามารถกลับมาปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว

นอกเหนือจากกรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว ยังอาจมีกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงเนื่องจากประธานาธิบดีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตาย หรือลาออก โดยกรณีเช่นว่านี้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดว่าจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ แต่กำหนดให้รองประธานาธิบดีเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีได้ทันที เช่น ใน ค.ศ. 1963 ประธานาธิบดีจอห์น เอฟ เคนเนดี (John F. Kennedy) ถูกลอบสังหารและเสียชีวิตขณะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีในเวลานั้น คือ นายลินดอน บี จอห์นสัน (Lyndon B. Johnson) จึงเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแทน หรืออีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่ประธานาธิบดีริชาร์ด เอ็ม นิกสัน (Richard M. Nixon) ลาออกจากตำแหน่งใน ค.ศ. 1974 รองประธานาธิบดีในเวลานั้น คือ นายเจอรัลด์ อาร์ ฟอร์ด (Gerald R. Ford) จึงเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีต่อมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีของรองประธานาธิบดีทั้งสองกรณีที่ได้กล่าวมานี้ไม่ได้เป็นเพียงการรักษาการในตำแหน่งเท่านั้นเหมือนเช่นกรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ชั่วคราว แต่เป็นการเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเลยทีเดียว[29]

สำหรับประเทศที่เป็นสาธารณรัฐอื่น ๆ นั้น บางประเทศอาจจะไม่ได้กำหนดให้มีตำแหน่งรองประธานาธิบดีเหมือนเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา แต่จะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นผู้ทำหน้าที่แทนประธานาธิบดี เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีกำหนดว่า ถ้าประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้ “ประธานสภาผู้แทนมลรัฐในสหพันธ์” (Der Präsident des Bundesrates) เป็นผู้ใช้อำนาจของประธานาธิบดี[30] ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีกำหนดให้ที่ประชุมแห่งสหพันธ์ต้องประชุมกันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งเพื่อเลือกประธานาธิบดีคนใหม่[31]

---

[29] มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552), น. 95 – 96, 231 – 233.

[30] กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 57

[31] กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 54

ขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดว่าถ้าตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับคำร้องขอจากรัฐบาลได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมากว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ “ประธานวุฒิสภา” (Président du Sénat) ปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดีไปพลางก่อน อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของประธานวุฒิสภาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดีเอาไว้ด้วย โดยห้ามประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร และห้ามใช้อำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองของรัฐ การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติหรือบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่แม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสถาบันต่าง ๆ ทั้งนี้ หากประธานวุฒิสภาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ “รัฐบาล” (Gouvernement) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว[32] ส่วนกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลง หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกาศว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการถาวร รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดว่าต้องจัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 20 วัน แต่ไม่เกิน 35 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงหรือวันที่มีการประกาศว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการถาวร[33]

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลง รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐจะใช้วิธีการกำหนดให้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่แทนประธานาธิบดี เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ “รองประธานาธิบดี” เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งประธานาธิบดี หรือเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี แล้วแต่กรณี ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีกำหนดให้ “ประธานสภาที่สอง” เป็นผู้ทำหน้าที่แทนประธานาธิบดี เป็นต้น

ทั้งนี้ มีข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งด้วยว่าเรื่องของการทำหน้าที่แทนนี้ไม่ได้ปรากฏเฉพาะตำแหน่งประมุขของรัฐเท่านั้น แต่ยังปรากฏในตำแหน่งหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐอีกด้วย เช่น กรณีองค์กรนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญของไทยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา[34] โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็น

---

[32] รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 7 วรรคสี่ ประกอบกับ มาตรา 11 และมาตรา 12

[33] รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 7 วรรคห้า

[34] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 88 วรรคหนึ่ง

รองประธานรัฐสภา[35] ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน[36] ส่วนกรณีขององค์กรบริหารก็จะมีระบบของการรักษาราชการแทน เช่น ถ้านายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายกำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน หากรองนายกรัฐมนตรีมีหลายคน กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ คณะรัฐมนตรีก็จะมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน[37] ซึ่งสาเหตุที่เรื่องการทำหน้าที่แทนมีปรากฏให้เห็นทั้งในกรณีประมุขของรัฐและองค์กรของรัฐอื่น ๆ นั้น เป็นเพราะมีรากฐานทางทฤษฎีร่วมกันจากเรื่อง “ความต่อเนื่องของรัฐ” นั่นเอง

(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีอำนาจเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์

โดยทั่วไปแล้วผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ ลักษณะประการนี้ทำให้ “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” แตกต่างจาก “ผู้แทนพระองค์” (royal representative) เพราะแม้ผู้แทนพระองค์จะเป็นผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์เช่นกัน แต่อำนาจของผู้แทนพระองค์นั้นเป็นอำนาจกระทำการเฉพาะเรื่องตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมาย ไม่ใช่อำนาจกระทำการทั่วไปเหมือนกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับในทางกฎหมายปกครองแล้ว อาจกล่าวได้ว่า “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ “ผู้รักษาการในตำแหน่ง” และ “ผู้รักษาราชการแทน” เพราะผู้รักษาการในตำแหน่งนั้นมีขึ้นในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย ลาออก หรือครบวาระ ทำให้ตำแหน่งดังกล่าวไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งในกรณีเช่นนี้กฎหมายจะกำหนดเอาไว้ว่าในระหว่างที่ตำแหน่งนั้นว่างลง จะให้บุคคลใดเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว หรือบางกรณีกฎหมายอาจจะกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง[38] ส่วนผู้รักษาราชการแทนนั้นจะมีขึ้นในกรณีที่ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นไม่อยู่หรือเจ็บป่วยก็ตาม ในกรณีเช่นนี้กฎหมายอาจจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งไปดำรงตำแหน่งนั้นเป็นการชั่วคราว หรือบางกรณีกฎหมายอาจจะกำหนดให้

---

[35] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 89 วรรคหนึ่งสอง

[36] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 89 วรรคสอง

[37] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 41

[38] กริช ภูญียามา, “การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 21 – 22.

มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนก็ได้ โดยผู้รักษาการในตำแหน่งและผู้รักษาราชการแทนนี้จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนรักษาการในตำแหน่งหรือรักษาราชการแทนทุกประการ

ขณะที่กรณีของ “ผู้แทนพระองค์” นั้น จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ “ผู้ปฏิบัติราชการแทน” ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจโอนอำนาจของตนไปให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ หรือที่เรียกว่า “ผู้ปฏิบัติราชการแทน” เพื่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยผู้ปฏิบัติราชการแทนนี้ไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะตัวแทนของเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ แต่ใช้อำนาจในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจในนามตนเองเลยทีเดียว[39]

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว พบว่าบางประเทศได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจของพระมหากษัตริย์เอาไว้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกำหนดว่าจักรพรรดิอาจทรงมอบหมายพระราชภาระเกี่ยวกับกิจการของรัฐได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย[40] ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์กำหนดว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินภายในราชอาณาจักร พระมหากษัตริย์อาจทรงมอบพระราชอำนาจในการปกครองราชอาณาจักรแก่คณะรัฐมนตรีได้ โดยในการใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์นั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องตัดสินใจผ่านการลงมติ และต้องจัดทำรายงานเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงทราบถึงการตัดสินใจดังกล่าวด้วย[41]

นอกจากนี้ ยังมีกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งมีกฎหมายกำหนดว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในสหราชอาณาจักรหรือกรณีที่ทรงพระประชวรแต่ไม่ถึงขนาดไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้อย่างสิ้นเชิง เพื่อป้องกันความล่าช้าหรือความยุ่งยากที่อาจจะเกิดขึ้นกับกิจการสาธารณะ พระมหากษัตริย์อาจทรงมอบให้คณะที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Counsellors of State) ใช้อำนาจแทนในระหว่างที่ทรงพระประชวรหรือทรงไม่อยู่ได้ แต่ในการมอบอำนาจนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและประทับตราประจำพระองค์ โดยอาจระบุเรื่องที่มอบอำนาจไว้ในหนังสือมอบอำนาจโดยเฉพาะเจาะจงก็ได้ อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์อาจทรงเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจดังกล่าวได้เสมอ แต่ตามกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงมอบอำนาจในการให้ยศ ตำแหน่ง หรือบรรดาศักดิ์ของขุนนาง ให้คณะที่ปรึกษาแห่งรัฐ

---

[39] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 30.

[40] รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 5 วรรคสอง

[41] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 13

ใช้แทนได้ ส่วนการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยหลักแล้วก็ไม่อาจมอบอำนาจได้เช่นกัน เว้นแต่พระมหากษัตริย์จะทรงแสดงออกซึ่งคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจเป็นการสื่อสารทางไปรษณีย์ก็ได้[42] สำหรับคณะที่ปรึกษาแห่งรัฐนั้นจะประกอบด้วยคู่สมรสของพระมหากษัตริย์ (กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงอภิเษกสมรสแล้ว) และบุคคลอื่นอีก 4 คน ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในลำดับถัดไปที่จะขึ้นครองราชบัลลังก์และไม่ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ หากผู้ที่อยู่ในลำดับซึ่งจะขึ้นครองราชบัลลังก์มีน้อยกว่า 4 คน ก็ให้คณะที่ปรึกษาแห่งรัฐประกอบด้วยบุคคลเท่าที่มีอยู่[43] และโดยเหตุที่คณะที่ปรึกษาแห่งรัฐเป็นองค์กรกลุ่ม การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบอำนาจจึงต้องเป็นการทำงานร่วมกันของคณะที่ปรึกษาแห่งรัฐ[44]

สำหรับในประเทศไทยนั้น ประเด็นที่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงมอบอำนาจให้บุคคลอื่นใช้แทนได้หรือไม่ ดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีการอภิปรายในทางวิชาการมากนัก หรือหากจะมีการอภิปรายในประเด็นนี้อยู่บ้างก็ต้องถือว่าเป็นประเด็นที่ยังไม่มีข้อยุติ อาจกล่าวได้ว่านักกฎหมายไทยน่าจะมีทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้แตกต่างกันอยู่เป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายแรกเห็นว่ากรณีใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยหลักแล้วพระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจนั้นด้วยพระองค์เอง จะทรงมอบให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทนไม่ได้ เว้นเสียแต่ว่าเรื่องนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดว่าอาจทรงมอบให้ผู้อื่นทำแทนได้ ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญของไทยจะมีการกำหนดเอาไว้เป็นเรื่อง ๆ ว่ากรณีใดบ้างที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติพระราชภาระแทนได้ เช่น การเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรก รัฐธรรมนูญกำหนดว่าพระมหากษัตริย์อาจเสด็จมาด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วหรือผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์มาทำรัฐพิธีก็ได้[45]

---

[42] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

[43] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 6 วรรคสอง

[44] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 6 วรรคสาม

[45] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 128 วรรคสอง ทั้งนี้มีข้อสังเกตด้วยว่าบทบัญญัติทำนองนี้ปรากฏตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่สองแล้ว เพียงแต่ในเวลานั้นมีการระบุไว้ว่าในพิธีเปิดประชุมนั้น พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ “รัชชทายาทที่บรรลุนิติภาวะแล้ว” หรือ “นายกรัฐมนตรี” กระทำพิธีแทนพระองค์ก็ได้ (ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 30 วรรคสอง) ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะเปลี่ยนเป็น “รัชทายาทที่บรรลุนิติภาวะแล้ว” หรือ “ผู้ใดผู้หนึ่ง” เป็นผู้แทนพระองค์มาทำพิธีก็ได้

ขณะที่อีกฝ่ายมีความเห็นว่าแม้จะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าพระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติพระราชภาระแทนได้ก็ตาม แต่ถ้ากรณีนั้นมีลักษณะเป็นเพียงเรื่องในทางแบบพิธีและมิใช่กิจการที่ต้องกระทำเป็นการเฉพาะพระองค์แล้ว พระมหากษัตริย์ย่อมทรงมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติพระราชภาระเรื่องนั้นแทนพระองค์ได้ เช่น กรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้มีการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์นั้น มีปัญหาว่าพระมหากษัตริย์จะทรงมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้แทนพระองค์ออกรับการถวายสัตย์ปฏิญาณแทนได้หรือไม่ ซึ่งตามความเห็นฝ่ายนี้มองว่าพระมหากษัตริย์น่าจะทรงมอบหมายให้ผู้แทนพระองค์ออกรับการถวายสัตย์ปฏิญาณแทนได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นเพียงเรื่องในทางแบบพิธีและมิใช่กิจการที่ต้องกระทำเป็นการเฉพาะพระองค์ แต่ในทางปฏิบัติกรณีนี้ไม่ได้เป็นปัญหาอีกต่อไปแล้ว เพราะได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ว่า พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้กระทำต่อพระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้[46]

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นโน้มเอียงตามความเห็นฝ่ายหลังมากกว่า เพราะโดยปกติแล้วพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยจะมีลักษณะเป็นอำนาจในทางแบบพิธี กล่าวคือ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงกระทำการต่าง ๆ โดยมีพระบรมราชวินิจฉัยด้วยพระองค์เอง แต่จะทรงดำเนินการตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้ที่ทรงอำนาจที่แท้จริงในแง่นี้จึงอาจจะไม่มีความจำเป็นต้องถือโดยเคร่งครัดว่าพระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้ที่ทรงใช้อำนาจด้วยพระองค์เองเสมอไป แต่อาจทรงมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติพระราชภาระแทนพระองค์ได้

แม้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะมีอำนาจกระทำการแทนพระมหากษัตริย์เป็นการทั่วไปซึ่งแตกต่างจากผู้แทนพระองค์ที่มีอำนาจกระทำการเฉพาะเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายของต่างประเทศแล้ว จะพบว่าบางประเทศได้กำหนดข้อจำกัดเอาไว้ด้วยว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจจะไม่สามารถใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในบางเรื่องได้ เช่น กรณีของประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งกฎหมายกำหนดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่มีอำนาจในการให้ความยินยอมในร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลำดับการขึ้นครองราชบัลลังก์ ตลอดจนการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง An Act for Securing the Protestant Religion and Presbyterian Church Government ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น

---

[46] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 19 วรรคหก แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558

ในสกอตแลนด์ในปีที่ 5 แห่งการครองราชย์ของสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ (Queen Anne)[47] โดยรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงในบทถัดไปซึ่งว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศ

2.4 ประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

การจำแนกประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจกระทำได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับว่าใช้อะไรเป็นเกณฑ์ ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่า “สภาพการณ์ในขณะที่เข้าสู่ตำแหน่ง” และ “การเข้าสู่ตำแหน่ง” เป็นแง่มุมที่ควรนำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อแบ่งประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2.4.1 ประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ : พิจารณาจากสภาพการณ์ในขณะเข้าสู่ตำแหน่ง

การแบ่งประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในลักษณะแรกนี้เป็นการแบ่งโดยพิจารณาจากสภาพการณ์ในขณะที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เข้าสู่ตำแหน่งว่า ณ ขณะที่เข้าสู่ตำแหน่งนั้นมีองค์พระมหากษัตริย์อยู่หรือไม่ ในแง่นี้เราจึงสามารถแบ่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ออกได้เป็นสองประเภท คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่มีองค์พระมหากษัตริย์ และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีองค์พระมหากษัตริย์

(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่มีองค์พระมหากษัตริย์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประเภทแรกนี้เป็นกรณีที่มีองค์พระมหากษัตริย์อยู่ แต่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น อาจจะเป็นเพราะยังทรงพระเยาว์ หรือเป็นกรณีที่ทรงบรรลุนิติภาวะแล้วแต่ได้เสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุประการอื่น เช่น ทรงพระประชวร เป็นต้น กรณีเช่นว่านี้ย่อมนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยอาจจะกล่าวได้ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีนี้อยู่ในฐานะที่เป็น “ผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์”

(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีองค์พระมหากษัตริย์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประเภทที่สองนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ไม่มีองค์พระมหากษัตริย์ หรือที่เรียกว่า “ช่วงว่างระหว่างรัชกาล” (interregnum) กล่าวคือ เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตหรือทรงสละราชสมบัติ และอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีการอัญเชิญพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ขึ้นครองราชย์ ซึ่งกรณีเช่นว่านี้ย่อมสามารถนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการ

---

[47] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 4 วรรคสอง

แทนพระองค์ได้เช่นกัน โดยอาจจะกล่าวได้ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีนี้ไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นผู้ซึ่งทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ แต่อยู่ในฐานะ “ผู้รักษาการในตำแหน่งประมุขของรัฐ”

การแบ่งประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยพิเคราะห์จากสภาพการณ์ในขณะเข้าสู่ตำแหน่งนี้ ทำให้เห็นว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ได้มีขึ้นเฉพาะกรณีที่มีองค์พระมหากษัตริย์อยู่เท่านั้น ในกรณีที่ไม่มีองค์พระมหากษัตริย์ก็สามารถนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ แม้หากพิจารณาจากชื่อ “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” แล้ว จะชวนให้เข้าใจไปว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งซึ่งมีขึ้นเพื่อทำหน้าที่ “แทน” พระมหากษัตริย์ และด้วยเหตุดังกล่าวผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะมีได้ก็เฉพาะแต่กรณีที่มีองค์พระมหากษัตริย์อยู่เท่านั้น แต่ความจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย เมื่อคราวที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติใน พ.ศ. 2477 โดยเหตุที่พระองค์ทรงสละพระราชสิทธิที่จะทรงสมมติเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งให้เป็นรัชทายาท สภาผู้แทนราษฎรจึงต้องดำเนินการเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีการอัญเชิญพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ขึ้นทรงราชย์นั้น “คณะรัฐมนตรี” ก็ได้ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวตามที่รัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นกำหนด หรือใน พ.ศ. 2559 ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคตแล้ว ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้ “ประธานองคมนตรี” ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีที่กล่าวมานี้เป็นการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้และเคยเกิดขึ้นแล้วในทางปฏิบัติ

2.4.2 ประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ : พิจารณาจากการเข้าสู่ตำแหน่ง

การแบ่งประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกลักษณะหนึ่งเป็นการพิจารณาจากการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยอาจแบ่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ออกได้เป็นสองประเภท คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยการแต่งตั้ง และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมาย

(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยการแต่งตั้ง

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประเภทแรก ได้แก่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สำหรับในระบบรัฐธรรมนูญไทยนั้น นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นต้นมา อำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเป็นของ “พระมหากษัตริย์” เว้นแต่ในกรณีที่มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้

“คณะองคมนตรี” เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อ “รัฐสภา” เพื่อขอความเห็นชอบ

(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมาย

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประเภทที่สอง ได้แก่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีเหตุซึ่งจะต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะกำหนดเอาไว้ว่าจะให้ใครทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยในบางประเทศกำหนดให้สมาชิกราชวงศ์ เช่น “พระรัชทายาท” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือในบางประเทศกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น “ประธานสภา” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สำหรับในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดเอาไว้ว่าในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ให้ “ประธานองคมนตรี” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

การจำแนกประเภทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยพิเคราะห์จากการเข้าสู่ตำแหน่งนี้มีความสำคัญอย่างมาก และอาจจะมีความสำคัญเป็นพิเศษในระบบรัฐธรรมนูญไทยด้วย เพราะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยผลของกฎหมายนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกันอยู่อย่างน้อย 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมายนั้น โดยปกติจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่จำต้องมีประกาศแต่งตั้ง ต่างจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งที่จะต้องมีประกาศแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งนั้น จะต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ด้วย ขณะที่กรณีของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมายนั้น เมื่อพิจารณาจากสภาพของเรื่องแล้ว จะเห็นว่าเป็นการเข้าสู่ตำแหน่งทันทีเมื่อมีเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยจึงไม่ได้กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประเภทหลังนี้ต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่นั่นเอง

ประการที่สาม ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งนั้นโดยปกติแล้วสามารถลาออกจากตำแหน่งได้ ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยก็เคยมีกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลาออกปรากฏให้เห็นเช่นเดียวกัน โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 5 ในขณะที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมายนั้น โดยปกติจะไม่สามารถลาออกได้ ในระบบรัฐธรรมนูญไทยนั้น นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมาได้มีการกำหนดเอาไว้ว่า ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จ

ราชการแทนพระองค์ไว้ ให้ “ประธานองคมนตรี” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราว ไปพลางก่อน ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นว่าประธานองคมนตรีต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันทีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ที่เสด็จสวรรคตหรือทรงสละราชสมบัตินั้นได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ โดยการทำหน้าที่ของประธานองคมนตรีในกรณีนี้มิใช่เรื่องของความสมัครใจ แต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดบังคับให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องทำ ด้วยเหตุนี้ กรณีที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงไม่สามารถลาออกได้ หากประธานองคมนตรีไม่ประสงค์จะทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คงทำได้เพียงประการเดียว คือ ลาออกจากตำแหน่งประธานองคมนตรี หลังจากนั้นองคมนตรีที่เหลือก็จะเลือกองคมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานองคมนตรี และประธานองคมนตรีที่ได้รับเลือกนั้นก็จะทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป

แม้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยการแต่งตั้งกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมายจะมีความแตกต่างกันในหลายแง่มุมดังที่กล่าวมา แต่โดยทั่วไปแล้วกล่าวได้ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองประเภทนี้ก็มีข้อที่เหมือนกันอยู่ คือ สามารถใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ทุกเรื่อง เว้นเสียแต่ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศนั้น ๆ จะกำหนดข้อจำกัดเอาไว้ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ในเรื่องใด

2.5 สถานะทางกฎหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2.5.1 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในฐานะองค์กรทางรัฐธรรมนูญ

องค์กรทางรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่นั้นมีลักษณะเป็นการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองหรือการกำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของรัฐ[48]

จากนิยามข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าการที่องค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะมีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบสองประการ ประการแรก องค์กรของรัฐองค์กรนั้นจะต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ หากกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้นเป็นกฎหมายอื่นที่มิใช่รัฐธรรมนูญเสียแล้ว เราไม่สามารถจัดให้องค์กรของรัฐองค์กรนั้นเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญได้

---

[48] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, องค์กรอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 4.

ส่วนองค์ประกอบประการที่สอง คือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐองค์กรนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองหรือการกำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของรัฐด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบทั้งสองประการข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปองค์กรทางรัฐธรรมนูญ ย่อมได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงประมุขของรัฐ[49]

อย่างไรก็ดี ในระบบกฎหมายไทยยังมีความเห็นในทางวิชาการไม่ลงรอยกันอยู่ว่าพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ โดยมีนักกฎหมายไทยจำนวนหนึ่งเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่ใช่องค์กรทางรัฐธรรมนูญ เพราะมองว่าพระมหากษัตริย์เป็น “สถาบัน” ไม่ใช่ “องค์กร” แต่อีกด้านหนึ่งก็มีผู้เห็นว่าพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ไว้ โดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยนั้นเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญและทรงมีพระราชอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เราจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน และกรณีที่มีปัญหาว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญมีมากน้อยเพียงใด เราย่อมต้องวินิจฉัยโดยถือว่าพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นด้วยนั่นเอง[50]

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับความเห็นที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ พระราชฐานะ ตลอดจนคุณสมบัติบางประการของพระมหากษัตริย์ไว้ จึงต้องถือว่าพระมหากษัตริย์กำเนิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่สำคัญหลายประการ เช่น พระราชอำนาจเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้ นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา พระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นในกิจการระหว่างประเทศ และพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น ซึ่งพระราชอำนาจดังที่ได้กล่าวมานี้ล้วนแล้วแต่มีลักษณะเป็นการก่อตั้ง

---

[49] *เพิ่งอ้าง*, น. 5.

[50] *เพิ่งอ้าง*, น. 5.

เจตจำนงในทางการเมืองหรือการกำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของรัฐทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงต้องถือว่าพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งด้วยนั่นเอง

เมื่อพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในฐานะตำแหน่งหรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์จึงมีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงเป็นตำแหน่งหรือองค์กรที่กำเนิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ และโดยเหตุที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงต้องถือว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นต่อไปด้วยว่าในระบบรัฐธรรมนูญไทยนั้นนอกจากพระมหากษัตริย์และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว คณะองคมนตรีก็มีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญเช่นกัน เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งองคมนตรีเอาไว้ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คณะองคมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการซึ่งมีความเกี่ยวพันกับการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองหรือการกำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของรัฐด้วย เช่น กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะองคมนตรีมีอำนาจในการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์[51] นอกจากนี้ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คณะองคมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบอีกด้วย[52]

การตอบปัญหาว่าองค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นมีความสำคัญอย่างน้อยสองประการ ประการแรก การที่องค์กรของรัฐองค์กรใดมีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่าองค์กรของรัฐองค์กรนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์กรทางรัฐธรรมนูญอื่น และอาจเกิดความขัดแย้งในทางอำนาจหน้าที่กับองค์กรทางรัฐธรรมนูญอื่นได้ ทั้งนี้ เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็อาจนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรที่ทรงอำนาจต่อไป ประการที่สอง โดยเหตุที่องค์กรทางรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ การดำรงอยู่ขององค์กรทางรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งหรือให้กำเนิดองค์กรทางรัฐธรรมนูญขึ้นมาด้วย ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

---

[51] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 23 วรรคสอง

[52] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19

โดยให้ยกเลิกองค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์กรใด องค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์กรนั้นย่อมต้องสิ้นสุดลง หรือหากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมสิ้นสุดลง หรือมีการรัฐประหารโดยใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองและประกาศให้รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่สิ้นสุดลง โดยปกติบรรดาองค์กรทางรัฐธรรมนูญทั้งหลายก็ย่อมต้องสิ้นสุดลงตามไปด้วย ซึ่งถ้าหากพิจารณาเรื่องนี้ในระบบรัฐธรรมนูญไทยแล้ว จะพบว่าเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น คณะรัฐประหารจะประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงซึ่งจะส่งผลทำให้องค์กรทางรัฐธรรมนูญต่าง ๆ สิ้นสุดลงตามไปด้วย แต่หากคณะรัฐประหารประสงค์จะให้องค์กรทางรัฐธรรมนูญใดดำรงอยู่ต่อไปก็จะมีการกำหนดยกเว้นเอาไว้ เช่น ในการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 คณะรัฐประหารได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง โดยให้วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ แต่ให้องคมนตรีคงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป[53]

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความยุ่งยากอยู่มากในระบบรัฐธรรมนูญไทยคือปัญหาที่ว่าเมื่อมีการรัฐประหารและประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงแล้ว พระมหากษัตริย์ (รวมตลอดถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) ในฐานะองค์กรทางรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้อาจกล่าวได้ว่าความเห็นของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่โน้มเอียงไปในทางที่เห็นว่าแม้จะมีการรัฐประหารและประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง แต่พระมหากษัตริย์จะไม่ได้สิ้นสุดลงด้วย ประจักษ์พยานซึ่งยืนยันการดำรงอยู่ของพระมหากษัตริย์ภายหลังการรัฐประหารก็คือการที่พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวของคณะรัฐประหารนั่นเอง

แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีการยอมรับว่าพระมหากษัตริย์ยังคงดำรงอยู่ภายหลังการรัฐประหารและประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงก็ตาม แต่ในทางวิชาการมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ในแง่ของการอธิบายว่าเหตุใดพระมหากษัตริย์จึงไม่สิ้นสุดลง โดยในด้านหนึ่งมีคำอธิบายของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งมองว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีลักษณะเป็นสถาบันทางการเมืองแบบเดียวกับรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี แต่มีลักษณะเป็นสถาบันทางสังคมที่มีความมั่นคงเหนือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นสถาบันที่แสดงความต่อเนื่องในประวัติศาสตร์ของคนไทยที่โยงใยอดีตมาสู่ปัจจุบัน[54]

---

[53] ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก (20 กันยายน 2549): 5.

[54] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 175.

บวรศักดิ์ อธิบายว่า เมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น พระมหากษัตริย์ไม่ได้สิ้นสุดลงแต่ยังดำรงอยู่ และเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเดิมมาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ส่วนคณะรัฐประหารนั้นไม่ได้เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด คณะรัฐประหารเป็นแต่เพียงผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองตามความเป็นจริงในเวลานั้นเท่านั้น ทั้งนี้ การที่บวรศักดิ์อธิบายในลักษณะดังที่กล่าวมา เป็นเพราะเขามองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนร่วมกัน ซึ่งถือเป็นเอกลักษณ์ของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยอันแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นที่ถือว่าเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แก่ประชาชนเท่านั้น[55]

“...ในทางกฎหมายนั้น เมื่อมีการรัฐประหารเลิกรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่า อำนาจอธิปไตยที่เคยพระราชทานให้ประชาชนนั้น กลับคืนมายังพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นเจ้าของเดิมมาก่อน 24 มิถุนายน 2475 ดังนั้น ผลสำคัญประการแรกทางกฎหมายระหว่างประเทศก็คือ รัฐบาลนานาชาติไม่ต้องรับรองรัฐบาลใหม่ เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเรื่องระดับภายใน แต่ในระดับสูงสุดคือสถาบันพระมหากษัตริย์ยังดำรงอยู่ และทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่กลับคืนมาเป็นของพระองค์ท่านด้วย ส่วนคณะรัฐประหารนั้นไม่ใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตยเลย แต่มีอำนาจปกครองบ้านเมืองในเวลานั้นตามความเป็นจริงเท่านั้น หากจะกล่าวง่าย ๆ ก็คือ อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจทางกฎหมายอยู่ที่พระมหากษัตริย์ แต่อำนาจในความเป็นจริงอยู่ที่คณะรัฐประหาร ผลประการที่สองก็คือ เมื่อคณะรัฐประหารประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เมื่อจัดทำเสร็จแล้วก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้รัฐธรรมนูญนี้มีผลเป็นกฎหมาย เมื่อลงพระปรมาภิไธยแล้วก็เท่ากับพระมหากษัตริย์สละอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาที่ประชาชนอีก กล่าวโดยสรุปก็คืออำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายนั้น ถ้าไม่อยู่ที่พระมหากษัตริย์ก็อยู่ที่พระมหากษัตริย์กับประชาชนเท่านั้น...”[56]

คำอธิบายเช่นนี้ไม่ใช่คำอธิบายที่ได้รับการยอมรับเป็นยุติในวงวิชาการนิติศาสตร์ไทย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เป็นคนหนึ่งซึ่งโต้แย้งคำอธิบายดังกล่าว วรเจตน์ อธิบายว่า ในทางทฤษฎีนั้นอำนาจรัฐต้องเป็นเอกภาพ หมายความว่า ในรัฐ ๆ หนึ่งจะมีผู้ถืออำนาจรัฐได้เพียงหนึ่งเดียว เช่น ผู้ถืออำนาจรัฐในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ “พระมหากษัตริย์” ส่วนผู้ถืออำนาจรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตย ได้แก่ “ประชาชน” การอธิบายว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนร่วมกันจึงไม่สอดคล้องกับความเข้าใจทั่วไปในทางทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ทั้งนี้ วรเจตน์ยังมีความเห็นต่อไปด้วยว่าคำอธิบายดังกล่าวไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ

---

[55] *เพิ่งอ้าง*, น. 182.

[56] *เพิ่งอ้าง*, น. 182 – 183.

ถาวรของไทยจะบัญญัติมาโดยตลอดว่า *"อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย"* หรือ *"อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวสยาม"* หรือ *"อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย"* หรือ *"อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย"* นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 กระทั่งถึงปัจจุบันไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่บัญญัติให้อำนาจรัฐเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนร่วมกัน การอธิบายเช่นนั้นจึงเป็นการอธิบายตามใจหรือความต้องการของตน[57]

ปิยบุตร แสงกนกกุล เป็นอีกคนหนึ่งซึ่งโต้แย้งและวิจารณ์คำอธิบายแบบบวรศักดิ์ เขาเห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและประกาศให้อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลายแล้ว ย่อมหมายความโดยปริยายว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศอีกต่อไป และอำนาจสูงสุดของประเทศนั้นไม่มีวันกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ได้อีก แม้ต่อมาจะเกิดการรัฐประหารขึ้นหลายครั้งและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่อีกหลายฉบับ แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีการบัญญัติให้อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การอธิบายว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนร่วมกัน ตลอดจนการอธิบายว่าภายหลังการรัฐประหารนั้นอำนาจอธิปไตยกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ในฐานะเจ้าของเดิมจึงเป็นการทึกทักเอาเอง และคำอธิบายดังกล่าวนอกจากจะไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ยังอาจเป็นผลร้ายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อีกด้วย สำหรับปิยบุตรแล้วคำอธิบายที่น่าจะเป็นผลดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์มากกว่าคือคำอธิบายที่ว่า เมื่อเกิดการรัฐประหารแล้วคณะรัฐประหารสามารถยึดอำนาจเอาไว้ได้หมด แต่ตัดสินใจไม่แตะต้องสถาบันพระมหากษัตริย์ และการที่พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้นเป็นเพราะพระองค์ทรงถูกบีบบังคับให้ต้องกระทำในฐานะประมุขของรัฐ[58]

อนึ่ง การอภิปรายเกี่ยวกับความเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์มิได้ปรากฏเฉพาะในระบบกฎหมายไทยเท่านั้น ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศสเปนก็มีการอภิปรายประเด็นนี้ แม้ว่าในระบบกฎหมายสเปนนั้นการวินิจฉัยว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญหรือไม่อาจจะไม่ได้เป็นปัญหามากนัก เพราะจะมีการกำหนดเอาไว้ในกฎหมายอย่างชัดแจ้งว่าองค์กรใดบ้างที่เป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ และหากเกิดความขัดแย้งในทางอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรทางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งกรณีพระมหากษัตริย์นั้น แม้กฎหมายของสเปนจะไม่ได้กำหนดให้เป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่นักวิชาการบางท่านก็มีความเห็นว่าพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญด้วย เพราะ

---

[57] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 37.

[58] ปิยบุตร แสงกนกกุล, "การสร้างคำอธิบายของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญแบบกษัตริย์นิยม," ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 11, ฉบับที่ 1, น. 27 – 28 (มกราคม – มิถุนายน 2556).

โดยเนื้อหาแล้ว เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มีอำนาจและใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และแม้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์จะเป็นเพียงอำนาจในเชิงสัญลักษณ์ก็ตาม แต่ก็อาจเกิดความขัดแย้งในทางอำนาจหน้าที่ระหว่างพระมหากษัตริย์กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นได้ เช่น กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เป็นต้น[59]

ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อมีการรัฐประหารและประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ในทางกฎหมายต้องถือว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์กรทางรัฐธรรมนูญย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ดำรงอยู่อีกต่อไปแล้ว พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นองค์กรที่กำเนิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้เช่นเดียวกัน ส่วนในทางความเป็นจริงนั้น เมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น คณะรัฐประหารจะมีท่าทีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างไรย่อมเป็นอีกประเด็นหนึ่ง คณะรัฐประหารอาจตัดสินใจรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์เอาไว้หรือตัดสินใจล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ลงเสียก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง ทั้งนี้ กรณีของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็คงเป็นอย่างเดียวกันกับกรณีของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือหากมีการรัฐประหารเกิดขึ้นในระหว่างที่มีการสำเร็จราชการแทนพระองค์ และคณะรัฐประหารได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ก็ต้องถือว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในฐานะองค์กรทางรัฐธรรมนูญย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย

สาเหตุที่ผู้เขียนหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมากล่าวถึง เป็นเพราะในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนั้น เคยมีกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังดำรงอยู่ต่อมาภายหลังการรัฐประหารปรากฏอยู่ครั้งหนึ่ง คือ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ซึ่งได้มีการรัฐประหารและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สิ้นสุดลง หลังจากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แต่โดยเหตุที่ในช่วงเวลาดังกล่าวพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์และประทับอยู่ในต่างประเทศ จึงมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐแทน จึงมีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าเมื่อมีการรัฐประหารและประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องสิ้นสุดลงด้วยหรือไม่ เพราะถ้าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ด้วยแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ได้อีก อย่างไรก็ดี ในทางความเป็นจริงนั้นปรากฏว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังคงดำรงอยู่ต่อไปและได้ใช้อำนาจหน้าที่บางประการด้วย ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงในบทที่ 5

---

[59] ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ศาลรัฐธรรมนูญและคดีรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายสเปน,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 36, ฉบับที่ 3, น. 533 – 534 (กันยายน 2550).

2.5.2 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในฐานะองค์กรของรัฐ

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง แต่ในทางทฤษฎีนั้น การจำแนกประเภทขององค์กรของรัฐอาจกระทำได้ในหลายลักษณะขึ้นอยู่กับว่าใช้อะไรเป็นเกณฑ์ หากใช้ “จำนวนสมาชิกที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรของรัฐ” ประกอบกับ “การแสดงเจตนาขององค์กรของรัฐ” เป็นเกณฑ์ เราอาจจำแนกองค์กรของรัฐได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม โดย องค์กรเดี่ยว (monocratic organ; monolithic organ) หมายถึง องค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียวซึ่งสามารถตัดสินใจแสดงเจตนาหรือใช้อำนาจหน้าที่ได้โดยลำพัง เช่น ประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี เป็นต้น ขณะที่องค์กรกลุ่ม (collective organ; collegial organ) หมายถึง องค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกหลายคน และการตัดสินใจแสดงเจตนาหรือใช้อำนาจหน้าที่นั้นต้องกระทำผ่านการประชุมปรึกษาหารือ อภิปรายโต้แย้ง และมีมติออกมา เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น[60] สำหรับกรณีของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว พบว่ามีทั้งที่เป็นองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นองค์กรเดี่ยว

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นองค์กรเดี่ยว คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียว ในการใช้อำนาจหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์นั้น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงคนเดียวจึงมีอำนาจตัดสินใจได้โดยลำพัง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมมีการบัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น[61] สำหรับในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญกำหนดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น

(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นองค์กรกลุ่ม

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นองค์กรกลุ่ม คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ประกอบด้วยสมาชิกหลายคน หรือที่เรียกว่า “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” (Council of Regency) โดยในการใช้อำนาจของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะต้องเกิดขึ้น

---

[60] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 111 – 112, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 39*, น. 16. และ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 207 – 208.

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 94 วรรคหนึ่ง

จากการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ผ่านการประชุมปรึกษาหารือและอภิปรายโต้แย้งก่อนที่จะตัดสินใจใช้อำนาจและมีมติออกมา โดยการตัดสินใจใช้อำนาจของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีองค์ประกอบครบถ้วนตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด การตัดสินใจใช้อำนาจจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือกันในหมู่ของสมาชิกแห่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยองค์ประชุมหรือจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่จะต้องมาประชุมกันโดยปกติคือกึ่งหนึ่งขององค์ประกอบ และการตัดสินใจใช้อำนาจของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะต้องเป็นมติที่เกิดขึ้นจากเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุมกันเป็นองค์ประชุมด้วย ทั้งนี้ โดยหลักแล้วองค์กรกลุ่มจะตัดสินใจใช้อำนาจโดยใช้วิธีการเวียนถามแล้วนำความเห็นของสมาชิกมารวมกันเป็นมติขององค์กรโดยไม่มีการประชุมไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่เห็นได้ชัดว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่สมาชิกทราบอยู่แล้วหรือไม่มีความจำเป็นต้องอภิปราย กรณีเช่นนี้การเวียนถามมติย่อมกระทำได้แต่ต้องถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น[62]

องค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่มต่างก็มีข้อดีและข้อเสียด้วยกันทั้งคู่ กรณีขององค์กรเดี่ยวนั้นแม้จะมีข้อดีในแง่ความรวดเร็วในการตัดสินใจ แต่ก็มีข้อเสียในแง่ที่อำนาจการตัดสินใจรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลคนเดียว ซึ่งถ้าหากผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรเป็นบุคคลที่ไม่มีความรอบคอบ การตัดสินใจก็อาจจะเกิดความผิดพลาดได้ ส่วนกรณีขององค์กรกลุ่มนั้นแม้จะมีข้อดีในแง่ที่การตัดสินใจต่าง ๆ ต้องกระทำผ่านการประชุมปรึกษาหารือ ทำให้การตัดสินใจเป็นไปด้วยความรอบคอบมากกว่า แต่ข้อเสียที่สำคัญขององค์กรกลุ่มอยู่ตรงที่ความล่าช้า เพราะการตัดสินใจต้องกระทำผ่านการประชุมปรึกษาหารือในหมู่สมาชิกขององค์กร ซึ่งอาจต้องใช้เวลาพอสมควร[63] กรณีที่เป็นเรื่องซึ่งมีความจำเป็นรีบด่วนหรือฉุกเฉิน การตัดสินใจขององค์กรกลุ่มอาจจะไม่ทันต่อสถานการณ์

แม้ประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์จะมีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยวก็ตาม แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ มีทั้งที่เป็นองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม ปัญหาที่ต้องพิจารณาจึงมีอยู่ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ควรเป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่ม ซึ่งเรื่องนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของแต่ละประเทศ เพราะองค์กรของรัฐทั้งสองประเภทต่างมีข้อดีและข้อเสียด้วยกันทั้งคู่ จึงยากที่จะชี้ขาดลงไปว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประเภทใดดีกว่ากัน อย่างไรก็ดี หากเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจมีความจำเป็นต้องให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรกลุ่ม เพราะพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว หากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

---

[62] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 112 – 114.

[63] *เพิ่งอ้าง*, น. 112 – 113.

เป็นองค์กรเดี่ยวก็อาจเอื้อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเผด็จการและสถาปนาตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์แทนได้ การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรกลุ่มจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันเองในระหว่างสมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น พระมหากษัตริย์หาได้มีอำนาจด้วยพระองค์เองไม่ และโดยทั่วไปอำนาจของพระองค์เป็นแต่เพียงอำนาจในทางแบบพิธีเท่านั้น ความจำเป็นในการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรกลุ่มจึงอาจจะมีอยู่ค่อนข้างน้อยและสามารถกำหนดให้เป็นองค์กรเดี่ยวได้

อนึ่ง กรณีที่มีการตัดสินใจกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรกลุ่มนั้น อาจจะมีปัญหาตามมาว่าควรจะกำหนดให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนกี่คน ซึ่งในรัฐธรรมนูญของไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 มีการกำหนดเอาไว้แต่เพียงว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้ โดยกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีหลายคนนั้น รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ระบุเอาไว้ว่าจะต้องมีกี่คน ในทางข้อเท็จจริงจึงปรากฏว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทยบางช่วงเวลาก็มีสองคนบ้าง สามคนบ้าง หรือกรณีที่มีจำนวนมากที่สุดก็คือคณะอภิรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ที่มีสมาชิกด้วยกันถึงห้าคน

ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีที่ต้องการให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรกลุ่ม ควรกำหนดให้เป็นจำนวนคี่เพื่อประโยชน์ในการลงมติ เพราะจำนวนคี่จะทำให้สามารถหาเสียงข้างมากในการลงมติได้ หรือหากจะกำหนดเป็นจำนวนคู่ก็ควรระบุผลในทางกฎหมายกรณีที่มติออกมาเท่ากันไว้ด้วย เช่น กำหนดว่าหากผลออกมาเท่ากันให้ถือว่าไม่เห็นชอบ เพราะหากไม่ระบุเอาไว้ก็จะไม่สามารถหาข้อยุติได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยกับการกำหนดให้ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีคะแนนเสียงชี้ขาดเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งกรณีที่มติออกมาเท่ากัน เพราะการทำเช่นนั้นเท่ากับให้ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีคะแนนเสียงมากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง นอกจากนี้ กรณีที่มีการกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรกลุ่มที่มีสมาชิกเป็นจำนวนคู่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรหลีกเลี่ยงการกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีจำนวนสองคน เพราะการกำหนดเช่นนั้นจะทำให้การตัดสินใจในเรื่องราวต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองคนในทุกกรณี หากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ก็จะไม่สามารถหาข้อยุติในเรื่องนั้นได้ และอาจนำไปสู่วิกฤตทางการเมือง ซึ่งปัญหาที่กล่าวมานี้ก็เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยมาแล้ว เช่น ความขัดแย้งภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีการลงนามแต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2487 เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 5

บทที่ 3
บทสำรวจและวิเคราะห์ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศโดยสังเขป

3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ใช่ตำแหน่งที่ปรากฏเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่ในประเทศอื่น ๆ ที่เป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็มีตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ปรากฏให้เห็นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันแล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญของไทยจะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้เฉพาะในแง่ของการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นสำคัญ ขณะที่รัฐธรรมนูญของต่างประเทศนั้น บางประเทศได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเรื่องอื่น ๆ เอาไว้ด้วย เช่น อำนาจหน้าที่ เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ตลอดจนการพ้นจากตำแหน่ง หรือแม้แต่ในแง่ของการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม หลายประเทศก็กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวแตกต่างจากกฎเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้กล่าวไว้ในตำรานิติปรัชญาของเขาว่า *“คนที่รู้แต่เฉพาะกฎหมายของประเทศตนจะเรียกว่าเป็นผู้รู้กฎหมายมิได้ ดังเช่นที่นักภาษาศาสตร์รู้ภาษาของตนภาษาเดียวไม่เป็นการเพียงพอ การเรียนรู้กฎหมายของชาติต่าง ๆ จะทำให้เกิด insight* [ความเข้าใจที่ลึกซึ้ง] *ขึ้นมาได้”*[1] ในบทนี้ผู้เขียนจึงจะขอนำเสนอบทสำรวจและวิเคราะห์กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศ เพื่อเปิดมุมมองเกี่ยวกับเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้กว้างขวางขึ้น

อนึ่ง ผู้เขียนตระหนักดีว่าการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบที่แท้จริงนั้นจะศึกษาเฉพาะกฎเกณฑ์ของประเทศนั้น ๆ ไม่ได้ แต่จำเป็นต้องศึกษาประวัติศาสตร์อันเป็นที่มาของกฎเกณฑ์ตลอดจนบริบทของการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวในทางความเป็นจริงด้วย จึงจะทำให้เราเข้าใจกฎเกณฑ์ของประเทศนั้น ๆ ได้อย่างถ่องแท้ อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเชิงประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยเป็นสำคัญ ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของต่างประเทศโดยสังเขปเท่านั้น โดยจะขอนำสำรวจกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จาก 11 ประเทศที่เป็นราชอาณาจักรและมี

---

[1] ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 60.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเหมือนกับประเทศไทย โดยเป็นประเทศในเอเชีย 3 ประเทศ คือ กัมพูชา ญี่ปุ่น และภูฏาน[2] ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย 3 ประเทศ คือ เดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน รวมถึงประเทศในยุโรปอื่น ๆ อีก 5 ประเทศ คือ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก สเปน และสหราชอาณาจักร โดยจะพิจารณาผ่านประเด็นสำคัญ 8 ประเด็น ได้แก่ ฐานทางกฎหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และการพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

3.2 ฐานทางกฎหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

โดยส่วนใหญ่แล้วประเทศต่าง ๆ จะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์หรือประมุขของรัฐ อย่างไรก็ตาม

---

[2] ในที่นี้ผู้เขียนไม่ได้หยิบยกกรณีของประเทศมาเลเซียมาวิเคราะห์ด้วย เพราะแม้มาเลเซียจะเป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน แต่มาเลเซียนั้นมีรูปของรัฐเป็นสหพันธรัฐ แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่เป็นรัฐเดี่ยว กฎเกณฑ์เกี่ยวกับประมุขของรัฐและผู้ทำหน้าที่แทนประมุขของรัฐในมาเลเซียจึงมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของมาเลเซียกำหนดให้มีตำแหน่งประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์ เรียกว่า “Yang di-Pertuan Agong” ซึ่งที่ประชุมของเจ้าผู้ปกครองรัฐ (Conference of Rulers) เลือกจากสุลต่านหรือผู้ปกครองรัฐ 9 รัฐ ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่ง มีวาระ 5 ปี ขณะที่กรณีของผู้ทำหน้าที่แทนประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์นั้น รัฐธรรมนูญของมาเลเซียกำหนดให้มีตำแหน่งรองประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์ เรียกว่า “Timbalan Yang di-Pertuan Agong” เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่และมีเอกสิทธิ์อย่างประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์ในระหว่างที่ตำแหน่งประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์ว่างลง หรืออยู่ในระหว่างที่ประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากเจ็บป่วย ไม่อยู่ในสหพันธรัฐ หรือด้วยเหตุประการอื่น โดยรองประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์นี้มาจากการเลือกโดยที่ประชุมของเจ้าผู้ปกครองรัฐเช่นกัน แต่ที่น่าสังเกตคือ รัฐธรรมนูญของมาเลเซียได้กำหนดเอาไว้ด้วยว่า หากการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือการไม่อยู่ของประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์นั้น คาดหมายได้ว่าจะเป็นระยะเวลาน้อยกว่า 15 วัน รองประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์จะปฏิบัติหน้าที่ประมุขสูงสุดแห่งสหพันธ์ไม่ได้ เว้นแต่เห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่เช่นว่านั้น ดู รัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 มาตรา 33

ในบางประเทศอาจจะมีการบัญญัติเฉพาะหลักการทั่ว ๆ ไปเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนกฎเกณฑ์ในรายละเอียดจะนำไปบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายเฉพาะ เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ (The Imperial House Law) ค.ศ. 1946 ส่วนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประเทศลักเซมเบิร์กนั้นจะอยู่ใน Family Pact และกฎหมายที่รัฐสภาจะได้ตราขึ้น กรณีของประเทศเดนมาร์ก กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะอยู่ในกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ในขณะที่กรณีของประเทศสหราชอาณาจักรนั้นโดยเหตุที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงอยู่ในกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ซึ่งปัจจุบัน คือ Regency Act ค.ศ. 1937 นั่นเอง

3.3 เหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

แม้ว่าเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกันอยู่ แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ แล้ว พบว่ามีการกำหนดเหตุซึ่งจะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์บางกรณีที่มีความคล้ายคลึงกัน โดยอาจแยกได้เป็น 4 กรณี คือ ราชบัลลังก์ว่างลง พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้ และกรณีสุดท้ายซึ่งมีความน่าสนใจอย่างมากและปรากฏเฉพาะในบางประเทศเท่านั้น คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราว

3.3.1 ราชบัลลังก์ว่างลง

กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง (vacancy of the throne) เป็นเหตุประการหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยเหตุประการนี้ปรากฏทั่วไปในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เพราะเมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต (death) หรือทรงสละราชสมบัติ (abdication) ราชบัลลังก์ก็จะว่างลงและต้องมีการอัญเชิญพระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ หรือกรณีที่ไม่มีพระรัชทายาทซึ่งจะสืบราชบัลลังก์ก็จะต้องมีการเลือกบุคคลเพื่อขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ โดยในการดำเนินการดังกล่าวอาจจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร หลายประเทศจึงกำหนดให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำหน้าที่ประมุขของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมกำหนดว่า ถ้าราชบัลลังก์ว่างลง ให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประชุมร่วมกันเพื่อแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จนกว่าจะมีการเรียกประชุมรัฐสภาใหม่อีกครั้งภายในสองเดือนเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับราชบัลลังก์

ที่ว่างลง[3] หรือกรณีของประเทศลักเซมเบิร์กซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่า กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงให้รัฐสภา (Chamber of Deputies) กำหนดให้มีการสำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราว จากนั้นให้เรียกประชุมรัฐสภาชุดใหม่ภายในสามสิบวันเพื่อดำเนินการกับราชบัลลังก์ที่ว่างลง[4]

3.3.2 พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของแทบทุกประเทศจะกำหนดเอาไว้ตรงกันว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ (minority) เป็นเหตุประการหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และโดยส่วนใหญ่แล้วประเทศต่าง ๆ จะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อพระชนมายุครบ 18 พรรษา[5] มีเพียงกรณีของประเทศภูฏานเท่านั้นที่กำหนดอายุในการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์เอาไว้สูงกว่าประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์แห่งภูฏานจะทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อพระชนมายุครบ 21 พรรษา[6]

แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะกำหนดให้การที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะเป็นเหตุประการหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาไม่ได้กำหนดให้ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีนี้ โดยสาเหตุก็น่าจะมาจากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชากำหนดว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระรัชทายาทเพื่อสืบราชบัลลังก์[7] แต่เมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการราชบัลลังก์ (The Royal Council of the Throne) เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการลงมติเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่

---

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 95

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 มาตรา 7 วรรคสอง

[5] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 มาตรา 22 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 40 ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยอายุในการบรรลุนิติภาวะของกษัตริย์ของประเทศนอร์เวย์ ค.ศ. 1921 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 33 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 92 ประกอบกับมาตรา 91 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 มาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 5 และ Regency Act ของประเทศสหราชอาณาจักร ค.ศ. 1937 มาตรา 1

[6] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรค 11

[7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 10

โดยต้องเลือกจากสมาชิกราชวงศ์ที่มีพระชนมายุไม่ต่ำกว่า 30 พรรษาเท่านั้น[8] ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีกรณีที่พระมหากษัตริย์จะขึ้นครองราชย์ในขณะที่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะเกิดขึ้นในประเทศกัมพูชาได้เลย

มีข้อสังเกตอีกด้วยว่าการที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะนั้นนอกจากจะเป็นเหตุซึ่งนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ในบางประเทศยังกำหนดให้มีผู้อภิบาล (Guardian) สำหรับพระมหากษัตริย์ที่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะด้วย เช่น กรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 18 พรรษา และยังไม่ได้อภิเษกสมรส หากรัฐสภาไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น พระราชมารดาของพระมหากษัตริย์จะทำหน้าที่เป็นผู้อภิบาล แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงอภิเษกสมรสแล้วและคู่สมรสของพระองค์บรรลุนิติภาวะแล้ว คู่สมรสของพระองค์ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้อภิบาล หากไม่มีบุคคลดังที่กล่าวมา ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเป็นผู้อภิบาลและเป็นผู้จัดการดูแลทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ เว้นแต่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ซึ่งอยู่ในการดูแลของผู้ดูแลทรัพย์สินอื่นอยู่แล้วก็ให้ผู้นั้นเป็นผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ดังกล่าว[9]

ขณะที่กรณีของประเทศสเปนนั้น รัฐธรรมนูญมีการกำหนดเอาไว้เช่นเดียวกันว่าถ้าพระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะก็จะต้องมีผู้อภิบาลด้วย โดยให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ที่เสด็จสวรรคตได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ไว้ แต่มีเงื่อนไขว่าผู้อภิบาลพระมหากษัตริย์จะต้องเป็นชาวสเปนโดยกำเนิดที่บรรลุนิติภาวะแล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากพระมหากษัตริย์ที่เสด็จสวรรคตไม่ได้ทรงแสดงพระราชประสงค์เอาไว้ว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้อภิบาลพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ รัฐธรรมนูญของสเปนกำหนดให้พระราชบิดาหรือพระราชมารดาของพระมหากษัตริย์เป็นผู้อภิบาลของพระองค์ ถ้าพระราชบิดาหรือพระราชมารดาของพระองค์สิ้นพระชนม์แล้ว หรือยังทรงมีพระชนม์ชีพอยู่แต่ไม่สามารถเป็นผู้อภิบาลได้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งผู้อภิบาลพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ กรณีของประเทศสเปนนั้น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับผู้อภิบาลพระมหากษัตริย์จะเป็นบุคคลคนเดียวกันไม่ได้ เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นพระราชบิดา พระราชมารดา หรือพระญาติสายตรงของพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญอนุญาตให้บุคคลเช่นว่านี้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และผู้อภิบาลพระมหากษัตริย์ในเวลาเดียวกันได้[10]

อนึ่ง ในประเทศนอร์เวย์นั้น รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดเรื่องการศึกษาของพระมหากษัตริย์ในระหว่างที่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ (the education of the King during his minority) เอาไว้ด้วยว่า ถ้าพระราชบิดาและพระราชมารดาของพระมหากษัตริย์สิ้นพระชนม์แล้ว

---

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 13 และมาตรา 14

[9] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 5

[10] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 60

โดยมิได้ทรงกำหนดเรื่องการศึกษาของพระมหากษัตริย์เอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ให้รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดเรื่องการศึกษาของพระมหากษัตริย์[11]

3.3.3 พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้

กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้นั้น จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว แต่ในระหว่างที่ทรงครองราชย์นั้น อาจมีเหตุบางประการทำให้พระองค์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้ จึงต้องกำหนดให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐแทน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะกำหนดเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีนี้ไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเทศได้กำหนดโดยใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมใช้คำว่า “ไม่สามารถทรงครองราชย์ได้” (unable to reign)[12] รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้คำว่า “ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้ (unable to exercise the royal prerogative)[13] รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนใช้คำว่า “ไม่สามารถทรงใช้อำนาจของพระองค์ได้” (unfit for the exercise of his authority)[14] รัฐธรรมนูญของประเทศลักเซมเบิร์กใช้คำว่า “ไม่อาจทรงครองราชย์ได้” (impossible to reign)[15] และรัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนใช้คำว่า “ไม่อยู่ในฐานะที่จะทรงปฏิบัติพระราชภาระได้” (not in a position to perform duties)[16] ซึ่งจะเห็นว่าประเทศเหล่านี้ไม่ได้ระบุให้ชัดลงไปถึงสาเหตุที่ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้ แต่กำหนดโดยใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เท่านั้น

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของบางประเทศอาจจะกำหนดเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีนี้โดยใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมหรือระบุให้ชัดเจนลงไปว่า สาเหตุที่ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้นั้นคืออะไร ซึ่งจากการพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประเทศต่าง ๆ พบว่าเหตุที่ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้นั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 กรณี คือ พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวร และพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร

---

[11] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 47

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 93

[13] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 35

[14] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 59 วรรคสอง

[15] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง

[16] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 4

สำหรับประเทศที่มีการกำหนดให้ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวร (illness) จนไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้นั้น ได้แก่ สหราชอาณาจักร[17] ญี่ปุ่น[18] กัมพูชา[19] นอร์เวย์[20] ภูฏาน[21] และเดนมาร์ก[22] ส่วนประเทศที่กำหนดให้ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (absent from the realm) นั้น ได้แก่ นอร์เวย์[23] หรือในบางประเทศ เช่น กัมพูชา[24] และเดนมาร์ก[25] รัฐธรรมนูญจะกำหนดเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีนี้เอาไว้เพียงสั้น ๆ ว่าเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่อยู่ (absence) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าก็น่าจะหมายถึงการที่ทรงไม่อยู่ในราชอาณาจักรนั่นเอง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์มีการกำหนดเอาไว้เป็นพิเศษกว่าประเทศอื่น ๆ โดยกำหนดว่า พระมหากษัตริย์จะประทับอยู่นอกราชอาณาจักรเกินกว่าหกเดือนโดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภาไม่ได้ มิฉะนั้นจะต้องทรงพ้นจากตำแหน่ง[26]

ปัญหาประการหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ ต้องเผชิญกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้นั้นก็คือความคลุมเครือว่าเมื่อใดที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้แล้ว อันจะต่างจากกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะซึ่งมีพระชนมายุของพระองค์เป็นเงื่อนไขในทางข้อเท็จจริงที่มีความชัดเจนในตัว อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ แล้ว พบว่าบางประเทศได้ออกแบบกลไกในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ไว้ โดยกำหนดให้มีองค์กรซึ่งทรงอำนาจในการวินิจฉัยว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้แล้วหรือไม่ โดยบางประเทศกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรซึ่งทรงอำนาจในการวินิจฉัย ขณะที่บางประเทศมอบอำนาจในการวินิจฉัยให้ “คณะบุคคลอื่นที่มิใช่รัฐสภา”

---

[17] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 2

[18] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 16 วรรคสอง

[19] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

[20] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 41

[21] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคเจ็ด

[22] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 มาตรา 9

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 41

[24] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 30

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 มาตรา 9

[26] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

ประเทศที่กำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้แล้วหรือไม่ ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภาทราบพร้อมด้วยความเห็นของสภาแห่งรัฐ (Council of State) จากนั้นให้รัฐสภาประชุมกันเพื่อลงมติว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้แล้วหรือไม่[27] ขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศภูฏานกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการลงมติว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่มีการเรียกร้องมติของรัฐสภาในเรื่องนี้เอาไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา[28]

สำหรับในบางประเทศ เช่น กัมพูชาและสหราชอาณาจักร นั้น ไม่ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการวินิจฉัยว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้แล้วหรือไม่ แต่รัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชากำหนดให้มี “คณะแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ” (specialize medical doctors) ซึ่งมาจากการเลือกของประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับรองว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ทรงพระประชวรอย่างหนักจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้วหรือไม่[29] ในขณะที่ประเทศสหราชอาณาจักรนั้น กฎหมายกำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้อย่างน้อยสามคนเป็นผู้เสนอให้มีการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ คือ คู่สมรสของพระมหากษัตริย์ (wife or husband of the Sovereign) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House of Commons) ประธานศาลฎีกา (Lord Chief Justice of England) และอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (Master of the Rolls) ซึ่งในการประกาศดังกล่าวนี้จะต้องมีหลักฐานยืนยันว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ หรือมีหลักฐานยืนยันว่ามีเหตุอื่นซึ่งเป็นที่แจ้งชัดว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้[30] โดยประกาศดังกล่าวต้องถูกทำขึ้นโดยคณะองคมนตรี (Privy Council) และต้องมีการแจ้งให้รัฐบาลทราบด้วย[31] ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่

---

[27] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 35

[28] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคเจ็ด

[29] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

[30] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 2 วรรคหนึ่ง

[31] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 2 วรรคสอง

ประเทศเหล่านี้มีระบบของการชี้ขาดดังที่ได้กล่าวมา ทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนมากขึ้นว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้วหรือไม่ เพราะในกรณีที่มีข้อสงสัย องค์กรที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ก็จะเป็นผู้ชี้ขาด ขณะที่ประเทศซึ่งไม่มีการกำหนดเช่นนี้อาจจะเกิดความคลุมเครือและถกเถียงกันได้มากว่ามีสภาวะดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วหรือไม่

3.3.4 พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราว

เหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกประการหนึ่งซึ่งมีความน่าสนใจอย่างมาก คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราว (temporarily relinquish the exercise of the royal prerogative) โดยเหตุประการนี้ไม่ได้ปรากฏทั่วไป แต่พบในรัฐธรรมนูญของสองประเทศเท่านั้น คือ เนเธอร์แลนด์ และภูฏาน

รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์กำหนดว่า พระมหากษัตริย์อาจทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องถูกเสนอโดยพระมหากษัตริย์หรือผู้แทนของพระมหากษัตริย์ และรัฐสภาจะต้องประชุมกันเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ หากรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นชอบให้มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว พระมหากษัตริย์จึงจะทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวได้ และในระหว่างนี้ก็จะต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์[32] ส่วนกรณีของประเทศภูฏานนั้น ดูเหมือนว่าการสละการใช้พระราชอำนาจจะกระทำได้ง่ายกว่า เพราะรัฐธรรมนูญของภูฏานกำหนดไว้แต่เพียงว่าให้ทำโดยการประกาศอย่างเป็นทางการ (proclamation) เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้ต้องทำในรูปของพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเหมือนกับประเทศเนเธอร์แลนด์[33]

อนึ่ง การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวได้นี้อาจจะมีประโยชน์ในบางกรณีได้เหมือนกัน เช่น กรณีที่พระมหากษัตริย์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับหนึ่ง ซึ่งแม้ในทางส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงเห็นด้วยกับการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่โดยทั่วไปพระมหากษัตริย์ก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานั้น เพราะสุดท้ายผู้ที่จะต้องรับผิดชอบก็คือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอให้พระองค์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากพระมหากษัตริย์ทรงยืนยันว่าถึงอย่างไรพระองค์ก็จะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ทั้งที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้ง (veto) ร่างพระราชกฤษฎีกาได้ กรณีเช่นนี้ก็จะเกิดเป็นความขัดแย้งขึ้นระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจนำไปสู่วิกฤตในทางรัฐธรรมนูญ แต่หากรัฐธรรมนูญ

---

[32] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 36

[33] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคเจ็ด

เปิดช่องให้พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวได้ ก็อาจจะพอช่วยแก้ปัญหาทำนองที่ได้กล่าวมา เพราะเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวแล้วก็จะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นก็จะเป็นผู้ลงนามประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแทน คณะรัฐมนตรีก็จะสามารถนำพระราชกฤษฎีกานั้นไปใช้บังคับได้โดยไม่ต้องบังคับฝืนพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์

3.4 การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

เมื่อพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประเทศต่าง ๆ แล้ว เราอาจแบ่งการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ออกได้เป็น 3 ระบบ คือ ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้แล้ว ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรงอำนาจแต่งตั้ง และระบบผสม

3.4.1 ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้ว

การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบนี้ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะมีการกำหนดเจาะจงตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้เมื่อมีเหตุที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้น บุคคลที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ก็จะเข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันทีโดยผลของกฎหมาย ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น กัมพูชา และภูฏาน โดยบุคคลที่จะถูกกำหนดให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ สมาชิกของราชวงศ์ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(1) สมาชิกราชวงศ์

ประเทศที่กำหนดให้สมาชิกราชวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น โดยประเทศสหราชอาณาจักรนั้น กฎหมายกำหนดว่าถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 18 พรรษา หรือไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้อย่างสิ้นเชิง ให้บุคคลซึ่งอยู่ในลำดับถัดไปที่จะขึ้นครองราชบัลลังก์และไม่ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[34] โดยกฎหมายกำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[35]

---

[34] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง

[35] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 3 วรรคสอง

1) บุคคลซึ่งไม่ใช่ชาวอังกฤษที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในสหราชอาณาจักร ซึ่งหมายความในทางกลับกันก็คือบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ต้องเป็นชาวอังกฤษที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีภูมิลำเนาอยู่ในสหราชอาณาจักรนั่นเอง หรือ

2) บุคคลซึ่งไม่สามารถสืบมรดก ครอบครองทรัพย์สิน และมีสิทธิในราชบัลลังก์ตามที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา 2 ของ Act of Settlement กล่าวคือ ผู้ที่จะสืบมรดก ครอบครองทรัพย์สิน และมีสิทธิในราชบัลลังก์ได้นั้น ต้องเป็นผู้ที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก มิฉะนั้นจะไม่สามารถสืบมรดก ครอบครองทรัพย์สิน และมีสิทธิในราชบัลลังก์ได้[36] ซึ่งในที่นี้ก็จะขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย หรือ

3) บุคคลที่ขาดคุณสมบัติในการสืบราชบัลลังก์ตามที่กำหนดในมาตรา 3 วรรคสามของ The Succession to the Crown Act ค.ศ. 2013 กล่าวคือ บุคคลที่เป็นหนึ่งในหกบุคคลซึ่งอยู่ในลำดับถัดไปที่จะสืบราชบัลลังก์ หากจะทำการสมรสต้องได้รับความยินยอมจากพระมหากษัตริย์ก่อน มิฉะนั้นบุคคลดังกล่าวตลอดจนทายาทที่เกิดจากการสมรสของบุคคลนั้นย่อมขาดคุณสมบัติในการสืบราชบัลลังก์[37] ซึ่งในที่นี้ก็จะขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย

ในขณะที่กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก่ บุคคลซึ่งอยู่ในลำดับถัดไปที่จะขึ้นครองราชบัลลังก์และไม่ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่กฎหมายกำหนด ในประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการราชบัลลังก์ (The Imperial House Council) เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[38] โดยคณะกรรมการราชบัลลังก์นี้มีสมาชิกทั้งสิ้น 10 คน ประกอบด้วยสมาชิกราชวงศ์สองคน มาจากการเลือกกันเองของสมาชิกราชวงศ์ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาที่ปรึกษา รองประธานสภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักพระราชวัง ประธานศาลสูงสุด และผู้พิพากษาศาลสูงสุดซึ่งมาจากการเลือกกันเองของผู้พิพากษาศาลสูงสุด[39] อย่างไรก็ดี คณะกรรมการราชบัลลังก์นี้หามีดุลพินิจอิสระที่จะตัดสินใจแต่งตั้งบุคคลใด ๆ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ เพราะกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

---

[36] Act of Settlement มาตรา 2

[37] The Succession to the Crown Act ค.ศ. 2013 มาตรา 3 วรรคสาม

[38] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 16 วรรคสอง

[39] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 28

ได้กำหนดเอาไว้แล้วว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ต้องเป็นสมาชิกของราชวงศ์ญี่ปุ่นซึ่งมีพระชนมายุครบ 18 พรรษา และตามลำดับดังนี้[40]

1) มกุฎราชกุมาร (Kotaishi) หรือพระราชนัดดา (หลาน) ที่เป็นชายของจักรพรรดิซึ่งจะสืบราชบัลลังก์ (Kotaison)

2) พระราชโอรสและพระราชนัดดา (หลาน) ที่เป็นชายของจักรพรรดิในสายของผู้ชาย (Shinno) หรือทายาทโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นชายของจักรพรรดิในชั้นที่สามหรือถัดจากนั้นในสายของผู้ชาย (O)

3) จักรพรรดินี (Empress)

4) พระราชมารดาของจักรพรรดิ (Empress Dowager)

5) พระอัยยิกาของจักรพรรดิ (Grand Empress Dowager)

6) พระราชธิดาหรือพระราชนัดดาที่เป็นผู้หญิงของจักรพรรดิในสายของผู้ชาย (Naishinno) หรือทายาทโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นผู้หญิงและพระราชนัดดาที่เป็นผู้หญิงของจักรพรรดิในสายของผู้ชาย (Jo-o)

ในกรณีที่บุคคลซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นไม่สามารถเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ไม่ว่าโดยเหตุที่มีพระชนมายุยังไม่ครบ 18 พรรษาก็ดี หรือมีพระชนมายุครบ 18 พรรษาแล้ว แต่เจ็บป่วยอย่างหนักหรือมีอุปสรรคขัดขวางอย่างรุนแรงจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ดี กฎหมายกำหนดให้สมาชิกราชวงศ์คนอื่นซึ่งมีพระชนมายุครบ 18 พรรษาแล้ว เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ แม้ไม่ใช่บุคคลซึ่งอยู่ในหกลำดับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม และแม้ต่อมาบุคคลที่อยู่ในหกลำดับตามที่กฎหมายกำหนดจะมีพระชนมายุครบ 18 พรรษา หรือหายจากการเจ็บป่วยหรืออุปสรรคที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ได้หมดสิ้นไปแล้ว สมาชิกราชวงศ์ที่ได้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นก็จะไม่พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่บุคคลที่มีพระชนมายุครบ 18 พรรษา หรือที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่เกิดเจ็บป่วยหรือมีอุปสรรคขัดขวางอย่างรุนแรงจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และต่อมาได้หายจากการเจ็บป่วยหรืออุปสรรคที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ได้หมดสิ้นไปนั้น คือ มกุฎราชกุมาร (Kotaishi) หรือพระราชนัดดา (หลาน) ที่เป็นชายของจักรพรรดิซึ่งจะสืบราชบัลลังก์ (Kotaison)[41] ในกรณีเช่นนี้สมาชิกราชวงศ์ที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป และให้มกุฎราชกุมาร (Kotaishi) หรือราชพระนัดดา (หลาน) ที่เป็นชายของจักรพรรดิซึ่งจะสืบราชบัลลังก์ (Kotaison) แล้วแต่กรณี เข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทน

---

[40] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 17

[41] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 19

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประเทศที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าเมื่อมีเหตุที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรอย่างหนัก พระมหากษัตริย์ทรงไม่อยู่ หรือพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตก็ตาม ให้ “ประธานวุฒิสภา” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทุกกรณี[42] ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์นี้มีความคล้ายคลึงกับผู้ทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งกำหนดให้ประธานสภาที่สอง เป็นผู้ทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีเช่นเดียวกัน

ปัญหามีว่าในประเทศกัมพูชานั้น หากประธานวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ใครจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งเรื่องนี้รัฐธรรมนูญของกัมพูชาได้กำหนดไว้แล้วว่าให้รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่ง รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง รองประธานวุฒิสภาคนที่สอง และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามลำดับ[43] ทั้งนี้ ควรสังเกตด้วยว่าในบรรดาบุคคลที่รัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชากำหนดให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ไม่มี “ประธานสภาผู้แทนราษฎร”

นอกเหนือจากกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และกัมพูชาแล้ว ในประเทศภูฏานนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่บุคคลที่รัฐธรรมนูญของภูฏานกำหนดให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น มีทั้งที่เป็นสมาชิกราชวงศ์และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ กรณีที่พระรัชทายาททรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 21 พรรษานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราว หรือรัฐสภามีมติว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้เนื่องจากทรงพระประชวร รัฐธรรมนูญกำหนดว่าถ้าพระรัชทายาททรงมี

---

[42] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 11 วรรคสอง และวรรคสาม

[43] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 11 วรรคสาม ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าเดิมทีก่อน ค.ศ. 1999 ซึ่งระบบรัฐสภาของกัมพูชายังเป็นระบบสภาเดี่ยวอยู่นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ “ประธานสภาผู้แทนราษฎร” ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1999 กำหนดให้ระบบรัฐสภาของกัมพูชาเป็นระบบสองสภาแล้ว รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ “ประธานวุฒิสภา” ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

พระชนมายุครบ 21 พรรษาแล้ว ให้พระรัชทายาทเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยสิทธิ แต่หากพระรัชทายาททรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 21 พรรษา ก็ให้มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[44]

สำหรับกรณีที่ต้องมีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Council of Regency) นั้น รัฐธรรมนูญของประเทศภูฏานได้กำหนดไว้แล้วว่า ให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบด้วยบุคคลทั้งสิ้นหกคน ได้แก่ สมาชิกอาวุโสของราชวงศ์ซึ่งถูกเสนอชื่อโดยคณะองคมนตรี นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการแห่งชาติ และหัวหน้าของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน[45] ซึ่งจะเห็นว่าแม้องค์ประกอบของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของภูฏานนี้จะมีทั้งที่เป็นสมาชิกราชวงศ์และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีการเน้นไปที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่า เพราะในบรรดาสมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีสมาชิกราชวงศ์เพียงคนเดียว ส่วนที่เหลือล้วนแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป ในระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วนั้น บุคคลที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในบางประเทศอาจจะเป็นสมาชิกราชวงศ์ เช่น พระรัชทายาทหรือผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะสืบราชบัลลังก์ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว ในขณะที่บางประเทศอาจกำหนดให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่ง เช่น ประธานวุฒิสภา เป็นต้น

3.4.2 ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบนี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ แต่เมื่อมีเหตุที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้น ก็จะมีการแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรงอำนาจ

ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ เบลเยียม ซึ่งกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กล่าวคือ กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์ได้ รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมกำหนดให้รัฐมนตรีต้องเรียกประชุมรัฐสภาทันทีที่ทราบกรณีดังกล่าว และให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประชุมร่วมกันเพื่อแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[46] ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตนั้น ถ้าพระรัชทายาททรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 18 พรรษา ให้สภาทั้งสองประชุมร่วมกันเพื่อแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน

---

[44] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคเจ็ด และวรรคเก้า

[45] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคแปด

[46] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 93

พระองค์[47] สำหรับกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาต้องประชุมกันเพื่อพิจารณาแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อทำหน้าที่จนกว่ารัฐสภาจะตั้งพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่[48]

อนึ่ง รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมได้มีการบัญญัติเอาไว้ด้วยว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเข้ารับหน้าที่ได้หลังจากที่ปฏิญาณตนต่อที่ประชุมรัฐสภาแล้วเท่านั้น โดยในระหว่างที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังไม่ได้ปฏิญาณตน รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระราชอำนาจในทางรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ถูกใช้โดยคณะรัฐมนตรี[49] ทั้งนี้ ใน ค.ศ. 1990 เคยมีกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำแท้ง ทั้งที่รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมไม่ได้ถวายพระราชอำนาจในการยับยั้ง (veto) ร่างพระราชบัญญัติเอาไว้ ทำให้เกิดเป็นปัญหาในทางรัฐธรรมนูญขึ้น เพราะเมื่อพระองค์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย กฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจใช้บังคับได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเสนอให้ตีความรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยให้ถือว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์ได้ ซึ่งโดยปกติรัฐมนตรีจะต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เข้ารับหน้าที่ได้ภายหลังจากที่ปฏิญาณตนต่อที่ประชุมรัฐสภาแล้วเท่านั้น และในระหว่างที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังไม่ได้ปฏิญาณตนต่อที่ประชุมรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระราชอำนาจในทางรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ถูกใช้โดยคณะรัฐมนตรี จึงมีการตีความรัฐธรรมนูญโดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจในการลงนามประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการทำแท้งแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งกรณีนี้ได้กลายเป็นประเด็นถกเถียงในแวดวงกฎหมายรัฐธรรมนูญของเบลเยียมว่า การนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงครองราชย์ได้มาแก้ปัญหาการที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายนี้เป็นเรื่องที่สมควรแล้วหรือไม่[50]

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประเทศเบลเยียม ซึ่งกำหนดให้ “รัฐสภา” ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และในระหว่างที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังไม่เข้ารับหน้าที่ “คณะรัฐมนตรี” จะเป็น

---

[47] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 92

[48] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 95

[49] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 90

[50] ปิยบุตร แสงกนกกุล, ““กษัตริย์ไม่อาจครองราชย์” เครื่องมือแก้ไขปัญหากรณีกษัตริย์เบลเยียมไม่ยอมลงนามประกาศใช้พระราชบัญญัติ,” ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, น. 46 – 47. (ตุลาคม-ธันวาคม 2553).

ผู้ใช้พระราชอำนาจในทางรัฐธรรมนูญแทนพระมหากษัตริย์นี้ มีความคล้ายคลึงกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของประเทศไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ไซร้ ท่านให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว”[51]

อนึ่ง ปัญหาซึ่งประเทศที่ใช้ระบบนี้ต้องเผชิญ คือ กรณีที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่ในช่วงที่ไม่สามารถใช้อำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่สภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมได้ออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเอาไว้อย่างน่าสนใจ โดยกำหนดว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตในระหว่างที่รัฐสภาถูกยุบ หากการเรียกประชุมรัฐสภาชุดใหม่จะเกิดขึ้นเมื่อพ้นสิบวันนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต ให้สมาชิกของรัฐสภาที่ถูกยุบไปนั้นกลับเข้ารับหน้าที่อีกครั้งจนกว่าสมาชิกของรัฐสภาชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่[52] เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ตลอดจนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั่นเอง

3.4.3 ระบบผสม

การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบนี้เป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้กับระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรงอำนาจแต่งตั้ง โดยการผสมผสานจะมีอยู่ด้วยกันสองลักษณะ ลักษณะแรก คือ การกำหนดให้ใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้แล้วก่อน ต่อเมื่อไม่มีบุคคลเช่นว่านั้นจึงจะใช้วิธีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้ง ส่วนการผสมผสานในลักษณะที่สอง คือ การกำหนดให้ใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ในบางกรณี และใช้ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรงอำนาจแต่งตั้งในบางกรณี

---

[51] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10

[52] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง

(1) การใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วก่อน

การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบผสมลักษณะแรก คือ การกำหนดให้ใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วก่อน ต่อเมื่อไม่มีบุคคลเช่นว่านี้จึงจะใช้วิธีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรงอำนาจแต่งตั้งต่อไป ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศสเปน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้สองกรณี คือ พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ และพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้

กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะนั้น รัฐธรรมนูญของสเปนกำหนดให้พระราชบิดาหรือพระราชมารดาของพระมหากษัตริย์เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่หากพระราชบิดาหรือพระราชมารดาของพระมหากษัตริย์ไม่สามารถเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้สมาชิกราชวงศ์ที่บรรลุนิติภาวะแล้วซึ่งมีอาวุโสสูงสุดและอยู่ในลำดับที่ใกล้ที่สุดที่จะขึ้นครองราชย์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[53] ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้นั้น หากรัฐสภาทราบถึงสภาวะที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้แล้ว รัฐธรรมนูญของสเปนกำหนดให้พระรัชทายาท (Crown Prince) เข้ารับหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่หากพระรัชทายาทยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำกฎเกณฑ์ว่าด้วยการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะมาใช้บังคับ กล่าวคือ ให้พระราชบิดาหรือพระราชมารดาของพระมหากษัตริย์เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จนกว่าพระรัชทายาทจะทรงบรรลุนิติภาวะ และเมื่อพระรัชทายาททรงบรรลุนิติภาวะแล้ว จึงให้พระรัชทายาทเข้าดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป

อย่างไรก็ดี กรณีที่พระราชบิดาหรือพระราชมารดาของพระมหากษัตริย์ไม่สามารถเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญของสเปนกำหนดให้สมาชิกของราชวงศ์ที่บรรลุนิติภาวะแล้วซึ่งมีอาวุโสสูงสุดและอยู่ในลำดับที่ใกล้ที่สุดที่จะขึ้นครองราชย์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[54] ทั้งนี้ กรณีที่ไม่มีบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภา (Cortes Generales) ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Congress of Deputies) และวุฒิสภา

---

[53] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง

[54] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 59 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 59 วรรคหนึ่ง

(Senate)[55] โดยอาจแต่งตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มก็ได้ แต่ต้องเป็นจำนวนคี่ คือ 1 คน 3 คน หรือ 5 คน เท่านั้น[56] ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ด้วยว่าต้องเป็นชาวสเปนที่บรรลุนิติภาวะแล้ว[57] โดยคู่สมรสของพระมหากษัตริย์ก็สามารถเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้[58]

(2) การใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วในบางกรณี และใช้ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในบางกรณี

นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ และสวีเดน เป็นประเทศที่ใช้ระบบผสมลักษณะที่สอง กล่าวคือ ในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้ใช้ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วในบางกรณี และใช้ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในบางกรณี

ในประเทศนอร์เวย์นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ ให้รัฐสภาประชุมกันเพื่อเลือกผู้ปกครอง (trustees) เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในระหว่างที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ[59] ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้นั้น ให้บุคคลซึ่งอยู่ในลำดับถัดไปที่จะขึ้นครองราชบัลลังก์ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้นำฝ่ายบริหารชั่วคราวในการใช้พระราชอำนาจ หากบุคคลดังกล่าวยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองราชอาณาจักร[60] สำหรับกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงโดยไม่มีพระรัชทายาทซึ่งอยู่ในสายที่จะสืบราชบัลลังก์และไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้สืบราชบัลลังก์ไว้ รัฐธรรมนูญของนอร์เวย์กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ โดยในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่นั้น ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในการปกครองราชอาณาจักร[61]

---

[55] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง

[56] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 59 วรรคสาม

[57] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 59 วรรคสี่

[58] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 58

[59] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 43

[60] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 41

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 48

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) โดยรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาสูงและสภาล่างจะต้องประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ[62] อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะรัฐสภาลงมติว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้หรือพระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราว รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระรัชทายาทซึ่งมีพระชนมายุครบ 18 พรรษาแล้ว เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยสิทธิ[63] แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีพระรัชทายาท หรือมีพระรัชทายาทแต่ทรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 18 พรรษา หรือเป็นกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุอื่นที่มิใช่กรณีที่รัฐสภาลงมติว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้และกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราว กล่าวคือเป็นกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 18 พรรษา กรณีที่สิทธิในราชบัลลังก์อาจตกเป็นของผู้ซึ่งยังไม่เกิด และกรณีที่ไม่มีผู้สืบราชสมบัติภายหลังจากที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตหรือทรงสละราชสมบัติแล้ว การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมเป็นอำนาจของรัฐสภา

สำหรับประเทศสวีเดนนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่ากรณีที่ราชวงศ์สิ้นสูญลงให้รัฐสภาแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐจนกว่าจะมีประกาศต่อไป โดยรัฐสภาจะแต่งตั้งรองผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Deputy Regent) ไปพร้อมกันก็ได้[64] สำหรับกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 18 พรรษานั้น รัฐธรรมนูญของสวีเดนกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[65] ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกราชวงศ์ซึ่งอยู่ในลำดับที่จะขึ้นครองราชย์และมีความสามารถในการสืบราชบัลลังก์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[66] หากไม่มีบุคคลเช่นว่านี้ให้รัฐสภาเลือกบุคคลคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของสวีเดนได้กำหนดไว้ด้วยว่า หากถึงที่สุดแล้วไม่มีผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ประธานรัฐสภา

---

[62] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 37 วรรคสอง

[63] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 37 วรรคสาม

[64] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

[65] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 5 วรรคสอง

[66] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 4

ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราว และในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อยู่ ให้รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[67]

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นว่าการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประเทศทั้งหลายในโลกนี้มีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 3 ระบบ คือ ระบบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้ว ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และระบบผสม อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีที่มีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้นั้น บุคคลที่ถูกบ่งไว้มักจะเป็นสมาชิกราชวงศ์ เช่น พระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ประธานวุฒิสภา ขณะที่กรณีซึ่งต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ล้วนกำหนดให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสิ้น ไม่มีประเทศใดเลยที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

3.5 องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดี่ยวหรือบุคคลคนเดียว เช่น สหราชอาณาจักร[68] ญี่ปุ่น[69] กัมพูชา[70] เบลเยียม[71] และสวีเดน[72] โดยในกลุ่มประเทศที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดี่ยวนี้ เบลเยียมเป็นประเทศที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น (only one person may be Regent)

อย่างไรก็ดี จากการสำรวจตรวจสอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ไม่พบว่ามีประเทศใดเลยที่กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นองค์กรกลุ่มเท่านั้น แต่มักจะมีการกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มก็ได้ หรือบางประเทศกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดี่ยวบางกรณี เป็นองค์กรกลุ่มบางกรณี

---

[67] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 7

[68] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

[69] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 17

[70] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 30

[71] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 94 วรรคหนึ่ง

[72] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 7

ประเทศที่กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มก็ได้ คือประเทศสเปน ซึ่งรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้รัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นจำนวนคี่ คือ 1 คน 3 คน หรือ 5 คน เท่านั้น[73]

ในขณะที่ประเทศซึ่งกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดี่ยวในบางกรณีและเป็นองค์กรกลุ่มในบางกรณี คือ ประเทศภูฏาน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 21 พรรษา ให้มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Council of Regency) ประกอบด้วยสมาชิกหกคน ได้แก่ สมาชิกอาวุโสของราชวงศ์ซึ่งถูกเสนอชื่อโดยคณะองคมนตรี นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการแห่งชาติ และหัวหน้าของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน[74] แต่ถ้าเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราว หรือรัฐสภามีมติว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้เนื่องจากทรงพระประชวร ในกรณีเช่นนี้ถ้าพระรัชทายาททรงมีพระชนมายุครบ 21 พรรษาแล้ว ก็ให้พระรัชทายาทเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยสิทธิ แต่หากพระรัชทายาททรงมีพระชนมายุยังไม่ครบ 21 พรรษา ก็ให้มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบด้วยสมาชิกหกคนดังที่ได้กล่าวข้างต้น[75]

นอกเหนือจากประเทศภูฏานแล้ว อีกประเทศหนึ่งซึ่งกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดี่ยวในบางกรณีและเป็นองค์กรกลุ่มในบางกรณี คือ ประเทศนอร์เวย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าถ้าพระมหากษัตริย์สวรรคตและพระรัชทายาทยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ ให้รัฐสภาประชุมกันเพื่อเลือกผู้ปกครอง (trustees) ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในระหว่างที่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ[76] โดยในระหว่างที่รอการดำเนินการดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในการปกครองราชอาณาจักรตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ[77] แต่ถ้าเป็นกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงโดยไม่มีพระรัชทายาทที่อยู่ในสายที่จะสืบราชบัลลังก์และไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้สืบราชบัลลังก์ไว้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่เป็นอำนาจของรัฐสภา โดยระหว่างที่รัฐสภายังไม่ได้เลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในการปกครองราชอาณาจักรตามที่

---

[73] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 59 วรรคสาม

[74] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคแปด

[75] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคเจ็ด และวรรคเก้า

[76] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 43

[77] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 40

บัญญัติในรัฐธรรมนูญ[78] สำหรับกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถบริหารพระราชภาระได้นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลซึ่งอยู่ในลำดับที่จะขึ้นครองราชบัลลังก์คนถัดไปซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้นำฝ่ายบริหารชั่วคราวในการใช้พระราชอำนาจ หากบุคคลดังกล่าวยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ปกครองราชอาณาจักร[79] ซึ่งจะเห็นว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของนอร์เวย์บางกรณีเป็นองค์กรเดี่ยวหรือบุคคลคนเดียว ขณะที่บางกรณีเป็นองค์กรกลุ่มคือคณะรัฐมนตรี

3.6 การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องปฏิญาณตนต่อที่ประชุมรัฐสภาด้วย เช่น เบลเยียม[80] นอร์เวย์[81] เนเธอร์แลนด์[82] สเปน[83] ภูฏาน[84] ลักเซมเบิร์ก[85] เว้นแต่กรณีของสหราชอาณาจักรเท่านั้นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิญาณตนต่อรัฐสภา แต่ให้ปฏิญาณตนต่อคณะองคมนตรี[86]

สำหรับถ้อยคำที่ใช้ในการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมักจะกำหนดให้ต้องปฏิญาณว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และจะปฏิบัติหน้าที่โดยเคารพต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศ เช่น

รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียม กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิญาณตนต่อที่ประชุมรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่ โดยให้ใช้ถ้อยคำเดียวกันกับที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ปฏิญาณ

---

[78] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 48

[79] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 41

[80] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 94 วรรคสอง

[81] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 44

[82] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 37 วรรคสี่

[83] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 61 วรรคสอง

[84] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคสิบ

[85] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 มาตรา 8

[86] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง

พระองค์ก่อนขึ้นทรงราชย์ ความว่า *"ข้าพเจ้าขอสาบานว่าจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประชาชนชาวเบลเยียม จะธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติและบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศ"*[87]

รัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์ กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิญาณตนต่อรัฐสภาว่า *"ข้าพเจ้าขอสัญญาและสาบานว่า ข้าพเจ้าจะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ขอพระผู้เป็นเจ้า พลานุภาพ และความรอบรู้จงสถิตแก่ข้าพเจ้า"*[88]

รัฐธรรมนูญของประเทศสเปน กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องปฏิญาณตนต่อที่ประชุมรัฐสภาว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จะเคารพสิทธิของพลเมืองและเขตการปกครองตนเองทั้งหลาย และจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์[89]

และรัฐธรรมนูญของประเทศลักเซมเบิร์ก กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องปฏิญาณตนว่า *"ข้าพเจ้าขอปฏิญาณว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ข้าพเจ้าขอปฏิญาณว่าจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศ"*[90]

3.7 อำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะไม่ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ หรือหากจะมีก็มักเป็นการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในลักษณะทั่วไป โดยกำหนดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องปฏิบัติหน้าที่ในนามของพระมหากษัตริย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย[91] อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของบางประเทศอาจกำหนดข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ด้วย เช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร กฎหมายกำหนดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่มีอำนาจในการให้ความยินยอมใน

---

[87] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 94 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 91 วรรคสอง

[88] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 44 วรรคสอง

[89] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 61

[90] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868 มาตรา 8

[91] รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคแปด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 59 วรรคห้า และ Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 2 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย

ร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลำดับการขึ้นครองราชบัลลังก์ ตลอดจนการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง An Act for Securing the Protestant Religion and Presbyterian Church Government ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นในสกอตแลนด์ในปีที่ 5 แห่งการครองราชย์ของสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ (Queen Anne)[92]

นอกจากนี้ ยังมีกรณีของประเทศกัมพูชาซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรและมีพระราชประสงค์ที่จะเสด็จพระราชดำเนินเพื่อรับการรักษาในต่างประเทศ พระมหากษัตริย์อาจจะทรงมอบอำนาจในการลงนามประกาศใช้พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาให้กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ โดยการมอบอำนาจดังกล่าวให้ทำเป็นหนังสือ[93] ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่า กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตั้งแต่แรก แต่ถูกเพิ่มเข้ามาในคราวที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อ ค.ศ. 1994 หรือประมาณหนึ่งปีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เหตุที่ต้องมีการกำหนดเช่นนี้เพราะปรากฏว่า สมเด็จพระนโรดม สีหนุ (Norodom Sihanouk) พระมหากษัตริย์แห่งกัมพูชาในเวลานั้น มักจะเสด็จพระราชดำเนินไปทรงรับการรักษาพระอาการประชวรและประทับอยู่ที่ประเทศจีนบ่อยครั้ง โดยไม่มีการแต่งตั้งให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและป้องกันมิให้เกิดสุญญากาศทางการเมือง จึงมีการเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ดังกล่าวเข้ามา[94]

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตด้วยว่าการที่รัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชากำหนดในลักษณะดังกล่าวย่อมหมายความในทางกลับกันว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรและทรงมีพระราชประสงค์ที่จะเสด็จพระราชดำเนินไปทรงรับการรักษาในต่างประเทศ ถ้าพระองค์ไม่ได้ทรงมอบอำนาจเป็นหนังสือให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงนามประกาศใช้พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมปฏิบัติพระราชภาระแทนพระมหากษัตริย์ได้ทุกเรื่อง ยกเว้นการลงนามประกาศใช้พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกานั่นเอง

---

[92] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 4 วรรคสอง

[93] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 28 วรรคสอง

[94] ปิยบุตร แสงกนกกุล, <u>กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกัมพูชา : จากความขัดแย้งทางการเมืองสู่การสถาปนานิติรัฐประชาธิปไตย</u>, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 81 – 82.

3.8 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะไม่ได้กล่าวถึงเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจตรวจสอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ พบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนได้กำหนดเรื่องเอกสิทธิ์ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ ในขณะที่เรื่องความคุ้มกันของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นมีปรากฏในกฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ของประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนกำหนดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีจากการกระทำในฐานะประมุขของรัฐไม่ได้[95] ซึ่งการกำหนดเช่นนี้มีลักษณะเป็นการมอบเอกสิทธิ์ (privilege) ให้กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยบุคคลใด ๆ จะนำการกระทำของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประมุขของรัฐไปเป็นฐานในการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีไม่ได้ และเอกสิทธิ์เช่นว่านี้ย่อมติดตัวบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตลอดไปแม้จะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม

ขณะที่กรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ได้กำหนดเรื่องความคุ้มกัน (immunity) ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ว่า ในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่อาจถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีทางกฎหมายได้ แต่ความคุ้มกันเช่นว่านี้จะมีอยู่เฉพาะในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมสามารถถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีทางกฎหมายได้[96]

3.9 การพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ แต่โดยทั่วไปการพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยสภาพ เช่น ตายหรือลาออก นอกจากนี้ โดยปกติผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมพ้นจากตำแหน่งโดยปริยายเมื่อเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นสุดลง เช่น กรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุว่ายังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมพ้นจากตำแหน่งไปโดยปริยาย เป็นต้น

---

[95] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 8

[96] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 21

อย่างไรก็ตาม การพ้นจากตำแหน่งโดยปริยายเมื่อเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นสุดลงนี้อาจมีปัญหาความไม่แน่นอนเกิดขึ้นได้ในบางกรณี โดยเฉพาะกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ เช่น กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวร ต่อมาเมื่อทรงหายจากพระอาการประชวรแล้ว และจะทรงกลับมาบริหารพระราชภาระ ย่อมมีปัญหาว่าเมื่อใดที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงหายจากพระอาการประชวรและทรงกลับมาบริหารพระราชภาระได้ด้วยพระองค์เองแล้ว อันจะมีผลทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องพ้นจากตำแหน่ง กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงหายจากพระอาการประชวรแล้ว พระองค์จะทรงพักฟื้นต่อไปอีกระยะหนึ่งโดยให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปได้หรือไม่ หรือต้องถือว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์พ้นจากตำแหน่งไปโดยปริยายเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงหายจากพระอาการประชวร เพราะไม่มีกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ดำรงอยู่อีกต่อไป จากปัญหาที่กล่าวมานี้ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ และภูฏาน จึงกำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ด้วย

ในประเทศญี่ปุ่นนั้น กรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุว่าจักรพรรดิทรงพระประชวรอย่างหนักหรือมีอุปสรรคขัดขวางอย่างร้ายแรงจนไม่สามารถที่จะทรงปฏิบัติหน้าที่ในกิจการของรัฐได้ กฎหมายกำหนดว่าเมื่อจักรพรรดิทรงหายจากพระอาการประชวรหรืออุปสรรคที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ได้หมดสิ้นไปแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หาได้พ้นจากตำแหน่งโดยปริยายไม่ แต่การสำเร็จราชการแทนพระองค์จะสิ้นสุดลงเมื่อคณะกรรมการราชบัลลังก์มีมติเท่านั้น[97]

ขณะที่ในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น ถ้าเป็นกรณีที่รัฐสภาลงมติว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าทันทีที่พระมหากษัตริย์สามารถทรงกลับมาใช้พระราชอำนาจได้ ให้สภาทั้งสองประชุมร่วมกันเป็นรัฐสภาเพื่อพิจารณาและตัดสินใจในรูปของพระราชบัญญัติ โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มต้นการใช้พระราชอำนาจได้ทันทีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวถูกประกาศสู่สาธารณะ[98] ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยโดยปริยาย ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวนั้น โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การสละพระราชอำนาจและการเริ่มต้นใช้พระราชอำนาจเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ หากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มต้นใช้พระราชอำนาจเมื่อใด ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ย่อมสิ้นสุดหน้าที่ลงเมื่อนั้น[99]

---

[97] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 20

[98] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 35 วรรคสาม

[99] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 36

สำหรับประเทศภูฏาน นับว่าเป็นประเทศที่มีการบัญญัติเรื่องการพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ชัดเจนกว่าประเทศอื่น ๆ เนื่องจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของภูฏานนี้จะไม่พ้นจากตำแหน่งโดยปริยายเมื่อเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นสุดลงไม่ว่าในกรณีใด ๆ แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ว่าเมื่อพระรัชทายาททรงมีพระชนมายุครบ 21 พรรษาและจะทรงเริ่มต้นการใช้พระราชอำนาจ หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวและจะทรงกลับมาเริ่มต้นการใช้พระราชอำนาจอีกครั้ง จะต้องมีการประกาศอย่างเป็นทางการ (proclamation) หากยังไม่มีประกาศดังกล่าวก็ต้องถือว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้ ถ้าพระมหากษัตริย์จะทรงกลับมาใช้พระราชอำนาจก็จะต้องมีการประกาศโดยอาศัยมติของรัฐสภา[100]

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่ากรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตายหรือลาออกนั้น โดยปกติแล้วก็จะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนใหม่แทนคนเก่าซึ่งลาออกหรือถึงแก่ความตายในขณะดำรงตำแหน่ง ตลอดจนกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็จะต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อสำรวจตรวจสอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ แล้ว พบว่ามีบางประเทศที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้ด้วย คือ ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร

กรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายกำหนดว่าถ้าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เจ็บป่วยอย่างหนักหรือมีอุปสรรคขัดขวางอย่างรุนแรงจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการราชบัลลังก์มีอำนาจในการตัดสินใจเปลี่ยนตัวผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ แต่ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทนนั้นต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์กำหนดไว้[101]

ส่วนกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำเรื่องการลงมติของรัฐสภาว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้และกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวมาใช้บังคับกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยอนุโลม[102] หมายความว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจถูกรัฐสภาลงมติว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจสละการใช้อำนาจได้เช่นเดียวกัน ซึ่งถ้าหากมีกรณีเช่นว่านี้เกิดขึ้น รัฐสภาก็จะต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนใหม่ และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดิมที่ถูกรัฐสภาลงมติว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือสละการใช้อำนาจนั้นก็จะพ้นจากตำแหน่งไป

---

[100] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคสิบเอ็ด

[101] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 18

[102] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 37 วรรคห้า

สำหรับกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น กฎหมายกำหนดว่ากรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตายหรือขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวย่อมพ้นจากตำแหน่ง และถ้าเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นอย่างฉับพลันภายหลังจากที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนปัจจุบันตายหรือขาดคุณสมบัติ ให้บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที[103]

[103] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 3 วรรคสี่

ภาคที่ 2
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

บทที่ 4
ผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

4.1 ข้อความเบื้องต้น

หลังจากที่ได้กล่าวถึงข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งลักษณะทั่วไปของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย มโนทัศน์ว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตลอดจนภาพรวมของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศแล้ว จากบทนี้เป็นต้นไปจะเป็นการพิจารณาเรื่องราวเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย ทั้งนี้ อาจกล่าวในเบื้องต้นได้ว่า นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการถาวรของไทยทุกฉบับจะบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ และในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่าในช่วง 35 ปีแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2510) ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นหลายครั้ง อาทิ หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ไม่ถึงสองปี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่ประทับในราชอาณาจักร โดยกรณีดังกล่าวเป็นการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ สภาผู้แทนราษฎรได้อัญเชิญ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ แต่โดยเหตุที่ยังทรงพระเยาว์จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสำเร็จราชการในรัชสมัยของพระองค์นี้กินระยะเวลายาวนานร่วม 10 ปี (พ.ศ. 2477 ถึง พ.ศ. 2488) กระทั่งเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จสวรรคตและเข้าสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง เช่น กรณีที่ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระยามานวราชเสวี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ทรงพระเยาว์ กรณีที่ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขณะทรงผนวช เมื่อ พ.ศ. 2499 รวมถึงกรณีที่ สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์ ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างการเสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากย้อนกลับไปพิจารณาในช่วงที่ประเทศไทยยังมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว จะพบว่ามีตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ปรากฏให้เห็นเช่นกัน แต่มีชื่อเรียกที่หลากหลาย บางกรณีเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” บางกรณีเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” เป็นต้น ในบทนี้จึงจะเริ่มต้นพิจารณาผู้สำเร็จราชการของไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เสียก่อน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์พบว่าเหตุซึ่งนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการหรือผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในเวลานั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 กรณี คือ พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ และพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในพระนคร

4.2 การสำเร็จราชการในเวลาที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์

ในการกล่าวถึงผู้สำเร็จราชการหรือผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในเวลาที่ยังทรงพระเยาว์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะละเลยไม่กล่าวถึงเหตุการณ์ในช่วงรอยต่อระหว่างรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 กล่าวคือเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นครองราชย์สืบต่อมา แต่โดยเหตุที่พระองค์ทรงขึ้นครองราชย์ขณะทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา จึงมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินขึ้น โดยในเวลานั้นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับหน้าที่อันสำคัญนี้ คือ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์

4.2.1 “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” ในเวลาที่รัชกาลที่ 5 ยังทรงพระเยาว์

เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินโดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ แต่พระบรมวงศานุวงศ์และบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้ประชุมกันแต่งตั้งขึ้น โดยในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระประชวรก่อนที่จะเสด็จสวรรคตนั้น พระองค์ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระราชวงศ์และข้าราชการปรึกษาหารือกันว่าพระเจ้าน้องยาเธอ พระเจ้าลูกยาเธอ หรือพระเจ้าหลานเธอพระองค์ใด จะสามารถปกครองประเทศให้อยู่เย็นเป็นสุขได้ ก็ให้ถวายราชสมบัติแก่พระราชวงศ์พระองค์นั้นเป็นผู้ที่จะดำรงรักษาแผ่นดินต่อไป ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมได้เห็นชอบพร้อมกันถวายราชสมบัติแด่ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพินิตประชานาถ แต่โดยเหตุที่พระองค์ยังทรงพระเยาว์ ที่ประชุมจึงเห็นชอบให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ว่าราชการแผ่นดินไปจนกว่าจะทรงผนวชเป็นพระ[1]

---

[1] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2546), น. 112 – 113. และ เกริกฤทธิ์ เชื้อมงคล, เบื้องหลังราชบัลลังก์รัชกาลที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สยามความรู้, 2552), น. 75.



ภาพที่ 4.1 เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)[2]

เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เกิดเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2351[3] ในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เป็นบุตรของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) กับท่านผู้หญิงจันทร์ มีพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน 9 คน แต่อยู่มาจนเป็นผู้ใหญ่เฉพาะตัวท่านกับน้องอีก 4 คน ท่านเริ่มรับราชการเป็นมหาดเล็กตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 2 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนบรรดาศักดิ์ขึ้นเป็นนายชัยขรรค์ เป็นหลวงสิทธิ เป็นจหมื่นไวยวรนารถ และเป็นพระยาศรีสุริยวงศ์ จางวางมหาดเล็ก ตามลำดับ กระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ และเป็นสมุหพระกลาโหม[4]

---

[2] ชมรมสายสกุลบุนนาค, “สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค),” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2559, http://www.bunnag.in.th/prarajpannuang001.html

[3] โปรดสังเกตด้วยว่าในสมัยนั้น ปีปฏิทินเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนของปีหนึ่ง และสิ้นสุดในวันที่ 31 มีนาคมของปีถัดไป

[4] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “ประวัติสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เมื่อก่อนเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน,” ใน หนังสือพิมพ์พระราชทานในงานพระศพ สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ามหิดลอดุลยเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์ ครบศตมาหณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2472, น. 39 – 46.

ในวัย 60 ปี เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ได้ก้าวขึ้นสู่จุดสูงสุดในชีวิตราชการโดยการเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในช่วงต้นรัชกาลที่ 5 ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินนี้มีอำนาจสั่งการในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวงได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอรับพระบรมราชานุญาตก่อน ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินนี้จึงมีอำนาจที่กว้างขวาง[5] มีอำนาจสิทธิ์ขาดในราชการแผ่นดินทั้งในและนอกกรุงทั่วพระราชอาณาจักร และมีอำนาจถึงขั้นสั่งประหารชีวิตผู้กระทำความผิดขั้นอุกฤษฎ์โทษได้[6]

อันที่จริงในฐานะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ย่อมมีอำนาจเด็ดขาดโดยลำพังทุกเรื่องเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ แต่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เห็นว่า สมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลา กรมขุนบำราบปรปักษ์ ทรงพระสติปัญญารอบรู้ราชการแผ่นดิน เพราะเคยทรงงานราชการในตำแหน่งกรมวังมานานถึงสองแผ่นดิน จึงขอให้ที่ประชุมเห็นชอบให้พระองค์ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการพระคลังมหาสมบัติและพระคลังต่าง ๆ สำเร็จราชการในพระราชสำนัก ตลอดจนเป็นผู้อุปถัมภ์ส่วนพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน[7] ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้เห็นว่า สมเด็จเจ้าฟ้ามหามาลา กรมขุนบำราบปรปักษ์ ทรงอยู่ในฐานะ “ผู้สำเร็จราชการฝ่ายราชสำนัก” หรือ “ผู้สำเร็จราชการคนที่ 2”[8] กรณีนี้จึงเสมือนมีผู้สำเร็จราชการสองคนคู่ขนานกัน แต่แม้กระนั้นก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มเพราะผู้สำเร็จราชการแต่ละคนย่อมตัดสินใจใช้อำนาจในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของตนได้โดยลำพัง

ในแง่ของการว่าราชการนั้น เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ได้คิดวิธีว่าราชการในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินขึ้นเพื่อใช้สำหรับยุคนั้น โดยแบ่งสถานที่ว่าราชการออกเป็น 2 แห่ง คือ ในพระบรมมหาราชวังแห่งหนึ่ง และที่จวนของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เองอีกแห่งหนึ่ง โดยวิธีว่าราชการในพระบรมมหาราชวังนั้น จะเป็นการประชุม “ลูกขุน” ซึ่งประกอบไปด้วยผู้หลักผู้ใหญ่ในราชการทั้งที่เป็นเจ้านายและเป็นเสนาบดีหรืออธิบดี โดยเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จะเข้าไปนั่งเป็นประธาน

---

[5] แสงเทียน ศรัทธาไทย, เมื่อ ร. 5 ยังทรงพระเยาว์, (กาญจนบุรี : ร่มฟ้าสยาม, 2549), น. 171.

[6] ปิยนาถ บุนนาค, แบบอย่างบุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่แผ่นดินในประวัติศาสตร์ไทยสมัยการปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยาม : พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค), (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, 2558), น. 13 – 14.

[7] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 112 – 113.

[8] ไกรฤกษ์ นานา, ไขปริศนาประเด็นอำพรางในประวัติศาสตร์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2558), น. 246 – 247.

ในที่ประชุมทุกวัน เจ้ากระทรวงราชการต่าง ๆ และผู้ซึ่งชำระความฎีกาก็จะนำข้อราชการและรายงานเช่นที่เคยกราบทูลเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยในเวลาที่พระมหากษัตริย์เสด็จออกท้องพระโรงอย่างแต่ก่อนขึ้นเสนอเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ปรึกษาแล้วสั่งเป็นเด็ดขาด ส่วนวิธีว่าราชการที่จวนของท่านเองนั้น จะเป็นการรับแขกทั้งข้าราชการ พ่อค้า ตลอดจนแขกคนสำคัญ เช่น เจ้านายข้าราชการผู้ใหญ่ รวมถึงกงสุลต่างประเทศ ที่ไปหาด้วยเรื่องราชการ[9]

เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินอยู่เป็นเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2416) เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเจริญชันษาที่จะทรงว่าราชการได้ด้วยพระองค์เองแล้วจึงได้ทรงผนวช เมื่อทรงลาผนวชและมีการประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษก เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จึงสิ้นสุดหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน โดยในการนี้ได้ทรงสถาปนาเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ขึ้นเป็น “สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์”[10]

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มต้นว่าราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง ใน พ.ศ. 2417 ได้ทรงตั้ง “สภาที่ปรึกษาในพระองค์” (Privy Council) ขึ้น โดยทรงมีพระบรมราชโองการให้ตรา “พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปฤกษาในพระองค์”[11] และทรงมีพระราชหัตถเลขาเชิญสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นที่ปรึกษาในพระองค์ด้วย แต่ท่านปฏิเสธไม่รับตำแหน่ง[12] อย่างไรก็ดี สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ยังคงเป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์เรื่อยมา ดังปรากฏพระราชหัตถเลขาที่พระราชทานไปยังสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เพื่อทรงปรึกษาหารือข้อราชการต่าง ๆ อยู่เป็นนิจ[13] แม้ในช่วงบั้นปลายชีวิตของท่านซึ่งป่วยและชราภาพมากแล้ว ก็ยังทรงมีพระราชหัตถเลขาไปปรึกษาราชการอยู่เสมอ กระทั่งสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่พิราลัย เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2425 อายุได้ 74 ปี[14]

---

[9] ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2553), น. 275 – 276.

[10] ปิยนาถ บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูล “บุนนาค,” (กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2520), น. 219, 262 – 264.

[11] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 10 ค่ำ ปีจอฉศก จุลศักราช 1236 แผ่นที่ 17 หน้า 158 – 161.

[12] ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2553), น. 353 – 354.

[13] *เพิ่งอ้าง*, น. 706 – 905.

[14] *เพิ่งอ้าง*, น. 944, 976.

สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์นั้นนับว่าเป็นบุคคลนอกราชวงศ์จักรีเพียงคนเดียวในประวัติศาสตร์ไทยที่ได้กุมอำนาจเทียบเท่าพระมหากษัตริย์ และถือเป็นขุนนางที่มีอำนาจสูงสุดในสมัยรัตนโกสินทร์ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกด้วย[15] ทั้งนี้ โดยเหตุที่ท่านเป็นผู้มีอำนาจยิ่งใหญ่ในวงราชการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 จึงมีผู้หวาดระแวงว่าท่านอาจอาศัยโอกาสในการเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินก่อกบฏแย่งชิงราชสมบัติเช่นที่เคยปรากฏในสมัยอยุธยา ซึ่งเจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์ที่เผอิญมีนามพ้องกับท่านเคยก่อกบฏแย่งชิงราชสมบัติขณะที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์มาแล้ว จึงมีความหวั่นเกรงกันในเวลานั้นว่าประวัติศาสตร์อาจจะซ้ำรอย[16]

อนึ่ง เกี่ยวกับการสำเร็จราชการในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์นี้ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ มีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวนับว่าเป็นเรื่องใหม่ เพราะเมื่อพิจารณาย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ก่อนหน้านั้นทั้งหมด จะพบว่าพระมหากษัตริย์ที่ทรงขึ้นครองราชย์ขณะยังทรงพระเยาว์ไม่เคยครองราชย์สำเร็จแม้แต่พระองค์เดียว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่พระมหากษัตริย์ขึ้นครองราชย์ขณะยังทรงพระเยาว์นั้นเป็นมูลเหตุซึ่งจะนำไปสู่การแย่งชิงราชสมบัติและเปลี่ยนตัวพระมหากษัตริย์เสมอ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ไทย พบว่าข้อเท็จจริงเป็นดังที่สุธาชัยวิเคราะห์ ดังจะเห็นได้จากกรณีของสมเด็จพระรัษฎาธิราช ซึ่งขึ้นครองราชย์ขณะทรงมีพระชนมายุได้เพียง 5 พรรษา โดยหลังจากที่ทรงครองราชย์ได้เพียง 5 เดือน ก็ทรงถูกพระไชยราชา ชิงราชสมบัติและนำพระองค์ไปสำเร็จโทษ หรือกรณีของสมเด็จพระแก้วฟ้า (สมเด็จพระยอดฟ้า) ที่ขึ้นครองราชย์ขณะทรงมีพระชนมายุเพียง 11 พรรษา หลังจากที่ทรงอยู่ในราชสมบัติได้เพียง 2 ปีเศษ ก็ทรงถูกสำเร็จโทษ หรือกรณีของสมเด็จพระอาทิตยวงศ์ก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน พระองค์ขึ้นครองราชย์ขณะทรงมีพระชนมายุได้เพียง 9 พรรษา โดยหลังจากที่ทรงครองราชย์ได้เพียง 38 วัน ก็ทรงถูกนำไปสำเร็จโทษ[17]

สุธาชัยมองว่าโดยเหตุที่การเมืองไทยในสมัยศักดินาเป็นเรื่องดุลอำนาจระหว่างเจ้านายและขุนนางเป็นหลัก ประกอบกับเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงรอบรู้เรื่องการเมืองอย่างมากไม่ทรงตั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผู้สืบราชสมบัติด้วยพระองค์เอง แต่ทรงปล่อยให้พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้เลือกพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่ เพราะทรงเรียนรู้จากบทเรียนในประวัติศาสตร์แล้ว

---

[15] แสงเทียน ศรัทธาไทย, เมื่อ ร. 5 ยังทรงพระเยาว์, (กาญจนบุรี : ร่มฟ้าสยาม, 2549), น. 161.

[16] ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 237 – 241.

[17] มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, 2554), น. 89, 97, 140.

ว่าหากทรงตั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผู้สืบราชสมบัติด้วยพระองค์เอง ก็เท่ากับทำให้พระราชโอรสของพระองค์ตกอยู่ในภยันตราย ดังจะเห็นจากประวัติศาสตร์ว่าพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงพระเยาว์และไม่ทรงมีพระราชอำนาจด้วยพระองค์เองไม่เคยครองราชย์สำเร็จแม้แต่พระองค์เดียว ดังนั้น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ ตลอดจนการที่ทรงอยู่ในราชสมบัติต่อมาได้ จึงนับว่าเป็นเรื่องใหม่ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน

นอกจากนี้ สุธาชัยยังมีทัศนะเกี่ยวกับอำนาจของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินด้วยว่า ในเวลานั้นอำนาจสูงสุดอยู่ที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ดังนั้น ตำแหน่ง “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” ของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จึงแตกต่างจากตำแหน่ง “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ที่ปรากฏภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพราะจะเห็นได้ว่ากรณีนี้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ไม่ได้ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ แต่ตลอดเวลาที่อยู่ในอำนาจนั้น อำนาจในการตัดสินใจเป็นของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ทั้งนี้ สุธาชัยได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการพ้นจากหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเอาไว้ด้วยว่า อันที่จริงกรณีนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดตั้งแต่แรกว่าเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จะสำเร็จราชการแผ่นดินไปจนถึงเมื่อใด เพราะการนับอายุของบุคคลในเวลานั้นเป็นการนับแบบหลวม ๆ โดยอิงอยู่กับปฏิทินแบบจันทรคติหรืออิงกับฤดูกาล และจะกล่าวว่ากรณีนี้ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินจะสิ้นสุดหน้าที่เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะก็ไม่ได้ เพราะในเวลานั้นยังไม่มีแนวคิดเรื่องการบรรลุนิติภาวะ แต่โดยเหตุที่มีประเพณีอยู่ว่าถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระชนมายุถึงเกณฑ์ที่จะทรงผนวชและทรงผนวชแล้ว เมื่อทรงลาสิกขาเมื่อใดก็ถือว่าทรงเจริญพระชันษาเป็นผู้ใหญ่แล้ว ในเวลานั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงใช้การผนวชเป็นการส่งสัญญาณให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ทราบว่าพระองค์จะทรงเริ่มต้นใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เองแล้ว[18]

4.2.2 “สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน” ในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2467 โดยวัตถุประสงค์ของการตรากฎมณเฑียรบาลฉบับนี้คือการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ไว้ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการแก่งแย่งราชสมบัติในหมู่ของพระราชวงศ์ ดังปรากฏในอารัมภบทของกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ความตอนหนึ่งว่า

---

[18] สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ แสดงทัศนะเรื่องนี้ไว้ในการสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2559 ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ท่าพระจันทร์

"...แต่ก็ได้เคยมีมาแล้วในอดีตสมัย และอาจมีได้อีกในอนาคตสมัยที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงเลือกและประดิษฐานพระรัชทายาทขึ้นไว้ ... ซึ่งเป็นผลให้บังเกิดมีเหตุยุ่งยากแก่งแย่งกันขึ้นในเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตลง การแก่งแย่งช่วงชิงพระราชอำนาจกันย่อมเป็นโอกาสให้บุคคลผู้มิได้ตั้งอยู่ในสัมมาปฏิบัติคิดขัดขวางต่อทางเจริญแห่งราชอาณาจักร ทั้งเป็นโอกาสให้ศัตรูทั้งภายนอกภายในได้ใจคิดประทุษร้ายต่อราชตระกูล และอิสรภาพแห่งประเทศสยาม นำความหายนะมาสู่ชาติไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระอนุสรคำนึงถึงข้อความเหล่านี้ จึงมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีนิติธรรมกำหนดการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นไว้เพื่อจะได้ตัดความยุ่งยากแก่งแย่งกันภายในพระราชวงศ์ในเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงตั้ง..."[19]

การตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นนี้เป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง โดยทรงบันทึกเรื่องนี้เอาไว้ ความตอนหนึ่งว่า

"...ในเมืองเรายังขาดนิติธรรมสำคัญอัน 1 คือกฎแห่งการสืบสันตติวงศ์. ในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป แห่งใดมีราชาธิปตัยก็ย่อมมีกฎแห่งการสืบสันตติวงศ์ ซึ่งโดยมากตราไว้เปนบทกฎหมายส่วน 1 ในมูลนิติธรรมประจำแผ่นดิน. ข้อสำคัญในกฎเช่นนี้คือมีกำหนดไว้ว่าลูกต้องเปนทายาทแห่งพ่อ, ต่อไร้ลูกจึ่งให้ญาติอื่นเปนทายาท ... ความคิดของฉันได้มีอยู่เช่นนี้ตั้งแต่เมื่อฉันได้เปนพระเจ้าแผ่นดินขึ้นใหม่ ๆ และฉันมิได้ลืมความคิดนั้นเลย, เปนแต่เมื่อยังมิได้แลเห็นโอกาสอันเหมาะที่จะออกกฎหมายอย่างที่ว่านั้นก็ยังระงับ ๆ ไว้, มาจนถึง พ.ศ. 2466 ตอนปลายปีมีเหตุเตือนใจให้ฉันรำลึกขึ้นได้ถึงความคิดอันนั้น, จึ่งได้มาจับบทดำริห์และร่างกฎหมายนั้น อันจะได้ใช้เปนนิติธรรมสำหรับการสืบราชสันตติวงศ์เปนระเบียบต่อไป"[20]

กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์นั้นนอกจากจะเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องของการสืบราชสันตติวงศ์แล้ว ในหมวดที่ 6 ของกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดกฎเกณฑ์ "ว่าด้วยเวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์" ไว้ด้วยว่า ถ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใดได้เสด็จขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์ตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ คือเมื่อมีพระชนมายุยังไม่ครบ 20 พรรษาบริบูรณ์ ยังทรงสำเร็จราชการสิทธิขาดโดยพระองค์เองหาได้ไม่[21] แต่กิจการทั้งปวง

---

[19] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 41 (12 พฤศจิกายน 2467): 197 – 198.

[20] ราม วชิราวุธ, ประวัติต้นรัชกาลที่ 6, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2557), น. 145 – 146, 163.

[21] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 มาตรา 14

ที่โดยปกติเป็นพระราชภาระของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น ให้ตกเป็นภาระของ “สภาสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” หรือเรียกโดยย่อว่า “สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน”[22]

กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 กำหนดให้ “สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน” ประกอบด้วยผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ 1 คน กับสมุหมนตรีอีก 2 คน รวมเป็น 3 คน[23] สำหรับกรณีของ “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์” นั้น จะมาจากการเลือกของเสนาบดี โดยผู้ที่จะได้รับเลือกต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้[24]

1) ต้องเป็นเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์

2) ต้องมีพระชนมายุเกินกว่า 20 พรรษาบริบูรณ์แล้ว และ

3) ต้องไม่เป็นผู้ที่มีลักษณะบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา 11 และมาตรา 12 ซึ่งเป็นการนำลักษณะของผู้ที่ต้องยกเว้นจากการสืบราชสันตติวงศ์มาใช้กับผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ด้วยนั่นเอง[25]

---

[22] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 มาตรา 18 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

[23] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

[24] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 มาตรา 15

[25] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

มาตรา 11 บัญญัติว่า *“เจ้านายผู้เป็นเชื้อพระบรมราชวงศ์ ถ้าแม้ว่าเป็นผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งกล่าวไว้ข้างล่างนี้ ท่านว่าให้ยกเว้นเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์*

ลักษณะที่กล่าวนี้ คือ

(1) มีพระสัญญาวิปลาศ

(2) ต้องราชทัณฑ์เพราะประพฤติผิดพระราชกำหนดกฎหมายในคดีมหันตโทษ

(3) ไม่สามารถทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก

(4) มีพระชายาเป็นนางต่างด้าว กล่าวคือ นางที่มีสัญชาติเดิมเป็นชาวประเทศอื่นนอกจากชาวไทยโดยแท้

(5) เป็นผู้ที่ได้ถูกถอนออกแล้วจากตำแหน่งพระรัชทายาท ไม่ว่าการถูกถอนนี้จะได้เป็นไปในรัชกาลใด ๆ

(6) เป็นผู้ที่ได้ถูกประกาศยกเว้นออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์”

ส่วนกรณีของ “สมุหมนตรี” นั้น จะมาจากเสนาบดีผู้มีอาวุโสมากที่สุดในราชการ 2 คน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน และจะอยู่ในตำแหน่งตลอดเวลาที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินพระองค์นั้นอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ หากสมุหมนตรีคนใดคนหนึ่งถึงแก่อสัญกรรมลงในระหว่างเวลาที่ยังคงต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ ให้เสนาบดีผู้มีอาวุโสถัดลงมารับตำแหน่งสมุหมนตรีแทนผู้ที่ถึงแก่อสัญกรรม[26]

อย่างไรก็ตาม กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเอาไว้ว่า หากผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์สิ้นพระชนม์ลงจะต้องดำเนินการอย่างไร แต่โดยสภาพของเรื่องคงต้องมีการเรียกประชุมเสนาบดีเพื่อเลือกเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์พระองค์อื่นขึ้นทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ต่อไป ในแง่นี้เสนาบดีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมาก เพราะนอกจากเสนาบดีที่มีอาวุโสสูงสุด 2 คน จะได้เป็นที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแล้ว เสนาบดียังมีอำนาจในการเลือกเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์อีกด้วย

ในแง่อำนาจหน้าที่นั้น ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์นี้ไม่สามารถใช้อำนาจได้ด้วยตนเองโดยลำพังในทุกกรณีเหมือนเช่นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ เนื่องจากกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจของสภาสำเร็จราชการแผ่นดินเอาไว้แล้ว โดยแยกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ ราชกิจใดที่เป็นการดำเนินการตามระเบียบอันมีแบบแผนอยู่แล้ว ให้ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ทรงมีพระบัญชาสั่งและลงพระนามโดยลำพังได้ แต่หากราชกิจใดเป็นราชกิจที่มีปัญหาโต้แย้งก็ดี เกี่ยวด้วยการเปลี่ยนแปลงหลักแห่งรัฐประศาสโนบายก็ดี เกี่ยวด้วยการออกพระราชกำหนดกฎหมายใหม่หรือแก้ไขพระราชกำหนดกฎหมายที่มีอยู่แล้วก็ดี ต้องให้ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์เป็นผู้ลงพระนามในคำสั่ง และให้สมุหมนตรีทั้งสองท่านลงนามกำกับด้วยจึงจะใช้ได้[27]

เมื่อพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับสภาสำเร็จราชการแผ่นดินตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้ว จะเห็นว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะที่เป็น “ปฏิกิริยา” ต่อเหตุการณ์ในช่วงต้นรัชกาลที่ 5 เพราะในเวลานั้นราชบัลลังก์มีความอ่อนไหวอย่างมาก

มาตรา 12 บัญญัติว่า *“ท่านพระองค์ใดตกอยู่ในเกณฑ์มีลักษณะบกพร่องดังกล่าวมาแล้วในมาตรา 11 แห่งกฎมณเฑียรบาลนี้ ท่านว่าโอรสอีกทั้งบรรดาเชื้อสายโดยตรงของท่านพระองค์นั้นก็ให้ยกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ด้วยทั้งสิ้น”*

[26] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 มาตรา 17

[27] กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 มาตรา 18 วรรคสาม

และในระหว่างการสำเร็จราชการแผ่นดินก็เต็มไปด้วยความหวาดระแวงว่าอาจเกิดการแย่งชิงราชสมบัติจากพระมหากษัตริย์ซึ่งยังทรงพระเยาว์ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ จึงได้มีการกำหนดที่มาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเอาไว้อย่างชัดเจน แทนที่จะปล่อยให้เลือกกันเองในหมู่พระราชวงศ์และขุนนางโดยไม่มีกฎเกณฑ์ใดมากำกับ การกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการมีสถานะเป็นองค์กรกลุ่มในรูปของสภาสำเร็จราชการแผ่นดิน ตลอดจนคุณสมบัติของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ซึ่งถูกบ่งไว้แล้วว่าต้องเป็นเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์เท่านั้น ย่อมเป็นการปิดทางมิให้ขุนนางซึ่งมิใช่เจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์ก้าวขึ้นมาเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและกุมอำนาจเด็ดขาดได้อีก กล่าวได้ว่าหากมีกฎมณเฑียรบาลฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์แล้ว เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ย่อมไม่อาจเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินได้เนื่องจากไม่ใช่เจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์ อันจะส่งผลทำให้ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินนั่นเอง นอกจากนี้ การที่กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ฉบับนี้กำหนดให้มีสมุหมนตรีอีก 2 คน เข้ามาร่วมใช้อำนาจ ยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจในระหว่างการสำเร็จราชการแผ่นดินอีกด้วย อันจะต่างจากการสำเร็จราชการในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ซึ่งอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดอยู่ที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์แต่เพียงผู้เดียว

อย่างไรก็ดี กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสภาสำเร็จราชการแผ่นดินในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์นี้ไม่เคยถูกใช้บังคับเลย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎเกณฑ์ว่าด้วยสภาสำเร็จราชการแผ่นดินในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์จึงสิ้นผลไปโดยปริยาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วนั่นเอง

4.3 การสำเร็จราชการในเวลาที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนคร

นอกเหนือจากกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์แล้ว เหตุอีกประการหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การมีผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ การที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนคร แม้ในเวลานั้นจะไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในกรณีนี้เอาไว้เป็นการทั่วไป แต่จากการพิจารณาการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการที่เกิดขึ้นในทางความเป็นจริง พบว่าการไม่ประทับในพระนครของพระมหากษัตริย์อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี กรณีแรก คือ พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครและไม่อยู่ในราชอาณาจักร หรือก็คือกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จประพาสต่างประเทศ และกรณีที่สอง คือ พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครแต่ยังอยู่ในราชอาณาจักร

4.3.1 กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครและไม่อยู่ในราชอาณาจักร

การสำเร็จราชการกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครและไม่อยู่ในราชอาณาจักรนั้นปรากฏครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะเดิมทีการเสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักรของชนชั้นสูงชาวสยามถือเป็นการกระทำที่ขัดกับประเพณี ดังที่ปรากฏพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขณะทรงผนวชที่ทรงมีไปถึงพระสหายชาวอเมริกันผู้หนึ่งก่อนจะเสด็จขึ้นครองราชย์ ซึ่งทรงกล่าวถึงการเสด็จพระราชดำเนินเยือนนิวยอร์คตามคำเชิญของพระสหายว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้สำหรับพระองค์[28]

“ข้าพเจ้าเสียใจที่จะกล่าวว่า ข้าพเจ้าไม่สามารถหาโอกาสออกนอกพระราชอาณาจักรได้ เพราะขัดกับประเพณีหรืออุบายอันน่าติเตียนของประเทศเรา ซึ่งรัฐบาลของเราทั้งสมัยเก่าแลสมัยใหม่ได้บัญญัติขึ้นไว้ รัฐบาลนั้นเป็นผู้ซึ่งจมลึกอยู่ในความชอบใจแลความปรารถนาอันมืดไปด้วยความไม่รู้ อันเราคิดว่าเราไม่สามารถจะนำให้ออกมาพ้นได้ตลอดชีวิตของท่านนั้น ๆ แลในสมัยของเรา”[29]

เมื่อเข้าสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว โดยเหตุที่ยังทรงพระเยาว์จึงทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จึงทรงใช้เวลาในช่วงนั้นเสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรกิจการบ้านเมืองและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติต่าง ๆ เพื่อทรงศึกษาแนวทางและวิธีการปกครองของบ้านเมืองที่เจริญแล้ว เพื่อนำมาใช้ในการปกครองบ้านเมือง ซึ่งเดิมทีทรงมีพระราชประสงค์ที่จะเสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรประเทศในยุโรป แต่เนื่องจากยังทรงพระเยาว์และการเสด็จประพาสต่างประเทศที่อยู่ไกลสายตา ทำให้ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินไม่เห็นด้วย พระองค์จึงทรงตกลงกับผู้สำเร็จราชการแผ่นดินว่าจะเสด็จประพาสเพียงสิงคโปร์และชวา[30] โดยได้เสด็จพระราชดำเนินระหว่างวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2413 ถึงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2414

---

[28] สาคชิดอนันท สหาย, ร. 5 เสด็จอินเดีย, แปลโดย กัณฐิกา ศรีอุดม, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2546), น. 43.

[29] พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, สำเนาแลคำแปลพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนเถลิงถวัลยราชสมบัติ รวมในสมุดนี้ 4 ฉะบับ, แปลโดยหม่อมเจ้าพรพิมลพรรณ รัชนี, (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2475), น. 9.

[30] พลาดิศัย สิทธิธัญกิจ, รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสต่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : บันทึกสยาม, 2540), น. 9, 12.

เป็นเวลา 27 วัน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้เสด็จประพาสต่างประเทศ จากนั้นในปีถัดมาพระองค์ได้เสด็จประพาสอินเดียและพม่าเป็นเวลา 3 เดือน ระหว่างวันที่ 16 ธันวาคม ถึง 16 มีนาคม พ.ศ. 2414[31]

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มต้นบริหารพระราชภาระด้วยพระองค์เองแล้ว พระองค์ได้เสด็จประพาสต่างประเทศอีกหลายครั้ง แต่ที่สำคัญคือการเสด็จประพาสยุโรปสองครั้งในรัชสมัยของพระองค์ ครั้งแรกเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2440 สาเหตุสำคัญมาจากภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก จึงทรงมีพระราชดำริที่จะเสด็จประพาสยุโรปเพื่อเชื่อมสัมพันธไมตรีและแสดงพระองค์ในฐานะพระมหากษัตริย์ตัวแทนของประเทศและประชาชนชาวสยาม[32] โดยทรงใช้เวลาในการเสด็จพระราชดำเนินนานถึง 8 เดือน ส่วนการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2450 ซึ่งเป็นการเสด็จพระราชดำเนินเป็นการส่วนพระองค์เพื่อรักษาพระอาการประชวรตามคำแนะนำของแพทย์ประจำพระองค์ชาวเยอรมันที่กราบบังคมทูลให้เสด็จประพาสยุโรปเพื่อรักษาพระโรค โดยทรงใช้เวลาในการเสด็จพระราชดำเนินนาน 7 เดือน[33]

ในการเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2439 นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง เรียกว่า “พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115”[34] โดยเหตุผลในการตรามีอยู่ว่า

“ด้วยทรงพระราชดำริห์ ถึงการที่จะเสด็จพระราชดำเนินไปประพาศในทวีปยุโรป อันเปนสมัยที่จะไม่ได้ประทับอยู่ในพระราชอาณาจักรช้านานอยู่ ก็ปรากฏว่าเปนการจำเปน จะต้องจัดให้มีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ไว้ ทั้งให้มีอำนาจคราวหนึ่ง เพื่อจะได้บัญญัติข้อบังคับบัญชาสำหรับการทั้งปวงทั่วไป แลเพื่อจะได้กระทำการทั้งหลาย อันเปนพระราชกิจของพระเจ้าแผ่นดินจะพึงได้ทรงกระทำสำหรับการปกครองรักษาพระราชอาณาจักรให้อยู่เย็นเปนผาศุกสืบไป”

พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 นี้ ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 20 มาตรา มีสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้

---

[31] *เพิ่งอ้าง*, น. 12 – 13.

[32] พรสรรค์ วัฒนางกูร, “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในยุโรป,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2559, http://www.cca.chula.ac.th/lecture_series/images/stories/pdf/king-chulalongkorn-rachanusorn9.pdf.

[33] พลาดิศัย สิทธิธัญกิจ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น. 13 – 15.

[34] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 13 แผ่นที่ 51 (21 มีนาคม ร.ศ. 115): 599 – 605.

ให้ สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ ซึ่งเป็นพระราชชนนีแห่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ และให้มีที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน จำนวน 5 คน ได้แก่

สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมี กรมพระจักรพรรดิพงษ์

สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุรังสีสว่างวงษ์ กรมพระภาณุพันธุวงษ์วรเดช

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงษ์วโรประการ

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

และ เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกูลกิจ[35]

ทั้งนี้ ก่อนเวลาเสด็จพระราชดำเนินจากพระนคร ให้มีการประชุมสโมสรสันนิบาตเพื่อ สมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ ทรงกระทำสัจจาธิษฐาน กับทั้งผู้เป็นที่ปรึกษาต้องกระทำสัตย์สาบานในการที่รับตำแหน่งด้วย[36]

กรณีที่มีเหตุอันใดอันหนึ่งที่ สมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ จะทรงประกอบพระราชกิจไม่ได้ ให้รีบกราบบังคมทูลพระกรุณาเหตุการณ์นั้นไปให้ทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทโดยเร็วที่สุด แล้วให้ผู้มียศยิ่งใหญ่ในผู้เป็นที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินนั้น กระทำการอันเป็นหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นอย่างอื่น[37]

ส่วนกรณีที่มีเหตุให้ผู้เป็นที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินกระทำการตามหน้าที่ไม่ได้ หากเหตุนั้นไม่เป็นการอันควรที่จะรีบร้อน ให้ สมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ ทรงนำความกราบบังคมทูลไปตามเหตุที่เกิดขึ้นนั้นให้ทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท และคอยรับพระราชทานพระบรมราโชวาทต่อไป โดยระหว่างนี้ให้ผู้เป็นที่ปรึกษาซึ่งยังเหลืออยู่ประชุมกันกระทำการของที่ประชุมต่อไป แต่ถ้าเหตุนั้นเป็นการอันควรที่จะรีบร้อนแล้ว ให้ สมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ ทรงแต่งตั้งผู้ซึ่งสมควรให้เป็นที่ปรึกษาในตำแหน่งที่ว่างนั้นได้คราวหนึ่ง และให้กราบบังคมทูลเพื่อที่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยต่อไป[38]

---

[35] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 2 และมาตรา 3

[36] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 8

[37] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 4

[38] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 5



ภาพที่ 4.2 สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ[39]

ในแง่อำนาจหน้าที่นั้น สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ จะต้องทรงประกอบการทั้งปวงอันเป็นพระราชกิจและพระราชอำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน พร้อมด้วยที่ประชุม จนกว่าจะได้เสด็จพระราชดำเนินกลับคืนมายังพระนคร หรือจนถึงเวลาใด ๆ ที่จะได้พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยบรรดาพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎหมาย ข้อบังคับทั้งหลายก็ดี การถอดถอนหรือการแต่งตั้งยศตำแหน่งในราชการก็ดี คำสั่งที่จะให้จัดการไปตามคำตัดสินหรือให้งดคำตัดสินของศาลก็ดี ของกระทรวงต่าง ๆ ก็ดี การยกโทษผู้กระทำผิดก็ดี และเมื่อว่าการอันใดที่เป็นราชการแผ่นดิน ที่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ ได้ทรงลายพระราชหัตถเลขาและประทับพระราชลัญจกรก็ให้ใช้ได้เสมอ เหมือนกับที่ได้มีพระราชหัตถเลขาและประทับพระราชลัญจกรแล้วเหมือนกัน แต่การที่ทรงกระทำนั้นต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดดังต่อไปนี้[40]

---

[39] ดารณี ศรีหทัย, สมเด็จรีเยนต์, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2554), น. 119.

[40] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 6

1) การที่กระทำนั้นต้องไม่เป็นการขัดขวางหรือผิดต่อการรักษาพระบรมเดชานุภาพและพระราชธรรมประเพณีให้ดำรงคงอยู่ การรักษาแผ่นดินให้ดำรงคงเป็นอิสรภาพและมั่นคงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กับทั้งการกระทำที่ให้เต็มตามข้อความที่กรุงสยามได้มีสัญญาไว้แล้ว

2) การที่กระทำนั้นต้องมีการปรึกษาหารือที่ประชุมของที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินก่อน และให้มีชื่อที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและเสนาบดีอย่างละหนึ่งคนเป็นผู้รับสั่งด้วย



ภาพที่ 4.3 สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ
ประทับในที่ประชุมผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน[41]

พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 นั้น กำหนดให้ที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินจะต้องประชุมกันอย่างน้อยอาทิตย์ละครั้งในวัน เวลา และสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ และให้ประชุมกันเมื่อมีกรณีจำเป็นเพื่อให้ราชการแผ่นดินสำเร็จไปโดยฉับพลันด้วย โดยให้สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ทรงเป็นประธานในที่ประชุมตามที่จะทรงเห็นสมควรและเป็นการสะดวกแก่พระองค์ เมื่อสมเด็จพระนางเจ้าฯ ไม่ได้ประทับอยู่ในที่ประชุมแล้ว จะโปรดเกล้าฯ โดยมีลายพระราชหัตถเลขาให้

---

[41] พระยาศรีสหเทพ, จดหมายเหตุเสด็จประพาสยุโรป ร.ศ. 116 เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, 2538), น. 25.

ที่ปรึกษาผู้ใดเป็นประธานก็ได้ หรือถ้าไม่ได้มีพระราชเสาวนีย์ให้ผู้ใดเป็นประธาน ก็ให้ที่ปรึกษาผู้มียศอยู่ข้างหน้าก่อนเป็นประธาน[42] โดยบรรดาการทั้งปวงที่ได้กล่าวขึ้นเพื่อปรึกษาหารือโต้ตอบกันในที่ประชุมนั้นให้วินิจฉัยไปตามความเห็นข้างมาก ถ้าเรื่องใดมีความเห็นก้ำกึ่งกันอยู่เป็นสองฝ่าย ให้สมเด็จพระนางเจ้าฯ หรือผู้เป็นประธานในที่ประชุมนั้นชี้ขาด[43] ทั้งนี้ ให้พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าประวิตรวัฒโนดม เป็นราชเลขานุการในสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดิน และเป็นเลขานุการในที่ประชุมผู้เป็นที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินด้วย[44]

นอกจาก “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์” และ “ที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” แล้ว พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 ยังได้กล่าวถึง “ที่ประชุมเสนาบดี” ด้วยว่า เมื่อมีการประชุมกันเป็นการพิเศษหรือเป็นการตามธรรมเนียมก็ดี ให้สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ ทรงประทับเป็นประธานในการที่จะปรึกษาวินิจฉัยเรื่องการอันเป็นประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน แต่เมื่อสมเด็จพระนางเจ้าฯ ไม่ได้ประทับอยู่ในที่ประชุมแล้ว ให้เสนาบดีผู้หนึ่งซึ่งได้เลือกกันขึ้นในที่ประชุมคราวนั้นในการที่จะปรึกษาวินิจฉัยการที่ไม่สู้สำคัญ[45] ทั้งนี้ กรณีที่มีข้อความใด ๆ ซึ่งจัดการให้เป็นที่ตกลงเรียบร้อยกันไม่ได้ในระหว่างเสนาบดีหรือกระทรวงต่าง ๆ ก็ดี ศาลต่าง ๆ ก็ดี กรมต่าง ๆ กรมใดก็ดี ให้นำข้อความนั้น ๆ กราบบังคมทูลสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ ทรงพระราชวินิจฉัยโดยมีพระราชเสาวนีย์ในที่ประชุมเสนาบดี หรือในที่ประชุมที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน หรือในที่ประชุมทั้งสองนี้พร้อมกันตามแต่จะสมควรแก่การอันนั้น[46]

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 แล้ว จะเห็นว่าผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ไม่ใช่ตำแหน่งที่สามารถใช้อำนาจเด็ดขาดแทนพระมหากษัตริย์ได้โดยลำพังผู้เดียว แต่การใช้อำนาจของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์นั้นจะต้องผ่านการปรึกษาหารือของที่ประชุมที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ในทางนิติศาสตร์แล้ว ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในกรณีนี้จึงมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมและการลงมติในที่ประชุมของที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเอาไว้

---

[42] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 9

[43] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 10

[44] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 7

[45] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 18

[46] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 16

อย่างไรก็ตาม สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ ซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์นี้ ทรงมีอำนาจในการตั้งตำแหน่งสมณศักดิ์ เสนาบดี ข้าหลวงใหญ่ ผู้ว่าราชการในหัวเมืองทั้งปวง ผู้พิพากษาตระลาการ และข้าราชการตำแหน่งอื่น ๆ เพื่อให้มีตัวอยู่เต็มตำแหน่ง ตลอดจนทรงมีอำนาจในการโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ใดออกจากตำแหน่งข้าราชการที่ผู้นั้นได้กระทำอยู่ในตำแหน่งได้ด้วย เมื่อทรงเห็นเหตุพอสมควรแก่การปรากฏขึ้นแล้ว อย่างไรก็ดี การตั้งผู้ใดเข้าสู่ตำแหน่ง ตลอดจนการให้ผู้ใดออกจากตำแหน่งนี้ต้องมีการปรึกษาหารือที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินก่อน และต้องมีชื่อที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและเสนาบดีอย่างละหนึ่งคนเป็นผู้รับสั่งด้วย[47]

อนึ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความยากลำบากในการดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการของสมเด็จพระนางเจ้าพระอรรคราชเทวี จึงทรงเลื่อนพระอิสริยยศขึ้นเป็น “สมเด็จพระบรมราชินีนารถ”[48] และทรงมีพระบรมราชโองการให้ออก “ประกาศในการที่ออกพระนามสมเด็จพระบรมราชินีนารถ” ซึ่งข้อความสำคัญว่า

“...ตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม ร.ศ. 115 ไปจนถึงเวลาที่ได้เสด็จพระราชดำเนินออกจากพระนคร แลเวลาเสด็จฯ กลับคืนยังพระนคร ถ้าจะใช้บัตรหมายออกพระนาม สมเด็จพระนางเจ้าพระอรรคราชเทวีนั้น ก็ให้ใช้ได้เปนสามอย่าง ดังนี้

1. ว่า สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ

2. ว่า สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ

3. ว่า สมเด็จพระบรมราชินีนารถ

ให้ใช้ตามประเภศแห่งการที่ควรใช้ ตั้งแต่เวลาเสด็จฯ ออกจากพระนครไปจนเวลาเสด็จฯ กลับยังพระนคร ให้เพิ่มท้ายพระนามว่าซึ่งเปนผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์”[49]

พึงสังเกตด้วยว่าการใช้พระอิสริยยศ “สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถ” เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อทรงได้รับแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์แล้ว นอกจากนี้เมื่อพิจารณาประกาศในการที่ออกพระนามข้างต้น ดูเหมือนว่ามีความมุ่งหมายให้ใช้พระนาม “พระบรมราชินีนารถ” เฉพาะในระหว่างการสำเร็จราชการเท่านั้น อย่างไรก็ดี หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาพระองค์เป็น “สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง” ใน พ.ศ. 2453 โดยมีการใช้คำเปลี่ยนไปจากเดิม คือจาก “นารถ” เป็น “นาถ” แต่แม้กระนั้นสองคำนี้

---

[47] พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 14 และมาตรา 15

[48] ดารณี ศรีหทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น. 145.

[49] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 (4 เมษายน ร.ศ. 116): 10.

ก็มีความหมายเหมือนกันคือหมายถึง “ผู้เป็นที่พึ่ง” ทั้งนี้ ในระหว่างการสำเร็จราชการนั้น ฝ่ายในได้มีการออกพระนามพระองค์ว่า “สมเด็จรีเยนต์” อีกด้วย[50]

ต่อมาใน พ.ศ. 2450 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองเพื่อรักษาพระอาการประชวรตามที่แพทย์ประจำพระองค์ชาวเยอรมันกราบบังคมทูลถวายคำแนะนำ[51] จึงทรงมีพระบรมราชโองการ “ประกาศการรักษาพระนคร”[52] ให้ทราบทั่วกันว่า

“การซึ่งเสด็จพระราชดำเนินจากกรุงเทพฯ ณ วันที่ 27 มีนาคม ไปประพาศยุโรปครั้งนี้ ประมาณเวลาจนกว่าจะเสด็จกลับคืนพระนครราวสักเจ็ดเดือนเศษ ถึงแม้ว่าเมืองนานาประเทศที่จะประทับอยู่ ย่อมเปนหนทางห่างไกลจากกรุงสยามมากก็ดี แต่ว่ามีโทรเลขติดต่อกันกับกรุงเทพฯ อยู่ เมื่อมีเหตุการณ์สำคัญอันใดอันหนึ่ง ซึ่งเปนพระราชกิจ ฤาที่จำเปนจะต้องเปนพระราชธุระเกิดขึ้นแล้ว ก็เคยได้กราบบังคมทูลพระกรุณา และได้รับพระราชทานกระแสพระบรมราชโองการ ตลอดทุกเวลาในไม่ช้านัก ดังเช่นเคยเปนมาในเวลาเสด็จพระราชดำเนินประพาศยุโรปครั้งก่อนแล้ว แต่กระนั้นก็ดี ยังมีพระบรมราชประสงค์อยู่อีกว่า จะไม่ให้ราชการแผ่นดินซึ่งเคยทรงเปนพระราชธุระอยู่เสมอนั้น ต้องคั่งค้างสำเร็จช้าเวลาไป เพราะเหตุที่ไม่ได้ประทับอยู่ในพระมหานครนี้ได้เลย และทรงพระราชดำริห์เห็นว่า บางทีจะมีราชการแผ่นดินอยู่บางอย่างที่จะต้องทูลฉลอง เพื่อจะได้มีพระราชดำรัสเปนสิทธิ์ขาดไปโดยฉับพลัน และการอันนั้นไม่พอที่จะต้องมีโทรเลขไปกราบบังคมทูลพระกรุณาให้เนิ่นช้าไป ไม่ทันท่วงทีของการที่จำเปนจะกระทำให้สำเร็จไป...”

ในเบื้องต้นหากพิจารณาจากรูปแบบของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองเปรียบเทียบกับครั้งแรกแล้ว จะพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการแต่งตั้งจาก “พระราชบัญญัติ” เป็น “พระบรมราชโองการ” และมีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งจาก “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์” เป็น “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” ส่วนในแง่รายละเอียดของกฎเกณฑ์นั้น ขณะที่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มีบทบัญญัติถึง 20 มาตรา พระบรมราชโองการ ประกาศการรักษาพระนครในการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองนี้จะมีเนื้อหาที่กระชับกว่า โดยมีกฎเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้

---

[50] ดารณี ศรีหทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น. 81.

[51] พระราชพิธีประพาศยุโรปประเทศ รัตนโกสินทร์ ศก 125, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 (31 มีนาคม ร.ศ. 125): 1334.

[52] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 (17 มีนาคม ร.ศ. 125): 1282 – 1283.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอำนาจในราชกิจที่จะรักษาพระนครในระหว่างเวลาเสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรปไว้แด่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ มกุฎราชกุมาร โดยให้มี “ที่ประชุมผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” และ “ที่ประชุมเสนาบดี” เป็นที่ปรึกษาราชการด้วย ทั้งนี้ ให้พระยาศรีสุนทรโวหารเป็นเลขานุการสำหรับที่ประชุมทั้งสอง และให้มีการประชุมกันเนือง ๆ ตามเวลาที่สมควรจะกำหนดไว้



ภาพที่ 4.4 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ มกุฎราชกุมาร[53]

ที่ประชุมผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร ประกอบด้วยที่ปรึกษาจำนวน 5 คน ดังนี้
สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงษ์วรเดช
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงษ์วโรประการ

---

[53] วรชาติ มีชูบท, “จดหมายเหตุวชิราวุธ เรื่อง ระเบียบการโรงเรียนมหาดเล็กหลวงในพระบรมราชูปถัมภ์พิเศษส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (4),” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2559, http://www.vajiravudh.ac.th/VC_Annals/vc_annal10.htm.

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ
สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนริศรานุวัดติวงษ์
และ พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช

ส่วนที่ประชุมเสนาบดีนั้นให้ประกอบด้วยเสนาบดีและผู้แทนเสนาบดีทุกกระทรวง หากเสนาบดีกระทรวงใดป่วยไข้หรือมีกิจราชการตามเสด็จพระราชดำเนินครั้งนี้ก็ดี หรือมีราชการไปในหัวเมืองก็ดี ให้ปลัดทูลฉลองในกระทรวงนั้นอยู่ในที่ประชุมแทนเสนาบดี

เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 แล้ว จะเห็นว่าโครงสร้างของผู้สำเร็จราชการในการเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรกประกอบด้วย “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์” และ “ที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” จำนวน 5 คน เท่านั้น ในขณะที่โครงสร้างของผู้สำเร็จราชการในการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองนี้ นอกจากจะมี “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” และ “ที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” จำนวน 5 คน ซึ่งคล้ายกับการเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรกแล้ว ยังมี “ที่ประชุมเสนาบดี” เพิ่มเติมขึ้นมาอีกด้วย

ในแง่อำนาจหน้าที่นั้น ประกาศการรักษาพระนครกำหนดให้ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ มกุฎราชกุมาร ทรงเป็นประธานทั้งในที่ประชุมที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครและที่ประชุมเสนาบดี หากมีการอันใดเกิดขึ้นอันสมควรจะกราบบังคมทูลก่อนที่จะทรงบังคับบัญชาไปแล้ว ให้รีบกราบบังคมทูลทางโทรเลข เว้นแต่กรณีที่มีเหตุการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งเป็นการร้อนเร็วหรือเป็นกิจที่ไม่สำคัญ ก็ไม่จำต้องกราบบังคมทูลทางโทรเลข แต่ต้องพิจารณาต่อไปว่าการนั้นเป็นกิจซึ่งเคยพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยโดยได้เคยปรึกษาเสนาบดีแล้วหรือไม่ หากการนั้นเป็นกิจซึ่งเคยพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยโดยไม่เคยปรึกษาเสนาบดีมาก่อน ก็ให้พร้อมกับที่ประชุมผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครคาดการณ์เทียบเคียงพระราชนิยม และแบบอย่างที่เคยและควรกับเหตุการณ์นั้น บังคับบัญชาไปให้สำเร็จ แล้วจึงค่อยกราบบังคมทูลภายหลัง แต่หากการนั้นเป็นกิจที่เคยโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีประชุมปรึกษากันแล้ว ก็ให้พร้อมกับที่ประชุมเสนาบดีบังคับบัญชาไป

หากเปรียบเทียบกับพระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 แล้ว จะเห็นว่าการสำเร็จราชการในระหว่างการเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรกนั้น มีหลักเกณฑ์ทั่วไปอยู่ว่า ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์จะต้องทรงประกอบการทั้งปวงอันเป็นพระราชกิจและพระราชอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินโดยปรึกษาหารือที่ประชุมของที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินก่อนเสมอ และให้มีชื่อที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและเสนาบดีอย่างละหนึ่งคนเป็นผู้รับสั่งด้วย ขณะที่การสำเร็จราชการในระหว่างการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองนี้ ดูเหมือนว่าบทบาทของที่ประชุมเสนาบดีจะถูกขับเน้นให้เด่นชัดขึ้นกว่าคราวก่อน

สำหรับอำนาจในการตั้งและให้บุคคลออกจากตำแหน่งราชการนั้นก็มีความแตกต่างจากการเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก โดยในคราวก่อน สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนารถซึ่งสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ ทรงมีอำนาจในการตั้งและให้บุคคลออกจากตำแหน่งได้อย่างเด็ดขาด เพียงแต่ต้องมีการปรึกษาหารือที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินก่อน และให้มีชื่อที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและเสนาบดีอย่างละหนึ่งคนเป็นผู้รับสั่งด้วยเท่านั้น แต่การตั้งและให้บุคคลออกจากตำแหน่งในคราวนี้ ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครทรงใช้อำนาจดังกล่าวได้โดยไม่ทรงต้องปรึกษาหารือ เพียงแต่การตั้งหรือให้บุคคลออกจากตำแหน่งนี้จะมีลักษณะชั่วคราว โดยประกาศการรักษาพระนครกำหนดว่า กรณีที่หน้าที่ราชการใด ๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งทรงพระกรุณาโปรดตั้งจะว่างลงด้วยเหตุประการใด ๆ ให้ทรงจัดสรรผู้ทำการหน้าที่ตำแหน่งนั้นแทนไปก่อนจนกว่าจะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นใหม่ และถ้าผู้ทำราชการในตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ประพฤติตนหรือปฏิบัติราชการโดยไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ก็ให้ทรงถอนคืนผู้นั้นไว้เสียก่อน แล้วจัดสรรผู้อื่นทำการแทนในตำแหน่งนั้นไปจนกว่าจะได้รับพระราชทานพระราชวินิจฉัยในคดีอันนั้น

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้เสด็จประพาสต่างประเทศหลายครั้ง เพื่อทอดพระเนตรภูมิสถานและการปกครองของประเทศต่าง ๆ หรือเพื่อรักษาพระเนตร แล้วแต่กรณี โดยปรากฏ พระบรมราชโองการ ประกาศ การรักษาพระนครหลายฉบับ เช่น ประกาศ การรักษาพระนครเวลาเสด็จประพาสประเทศชวา พ.ศ. 2472 ประกาศ การรักษาพระนครเวลาเสด็จประพาสประเทศอินโดจีน พ.ศ. 2473 และ ประกาศ การรักษาพระนครเวลาเสด็จฯ ประเทศอเมริกา พุทธศักราช 2473 – 4

ในพระบรมราชโองการฉบับแรก คือ ประกาศ การรักษาพระนครเวลาเสด็จประพาสประเทศชวา พ.ศ. 2472[54] นั้น เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จไปประเทศชวา เพื่อทอดพระเนตรภูมิสถานและการปกครองประเทศ เป็นเวลา 2 เดือนครึ่งคือตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมจนถึงต้นเดือนตุลาคม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้วางระเบียบการรักษาพระนครในเวลาเสด็จประพาสประเทศชวา โดยมีการอ้างอิงถึงประเพณีการรักษาพระนครในเวลาเสด็จไปต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ว่า *“...สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงเคยทรงตั้งพระบรมวงศ์ผู้ใหญ่พระองค์หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร และให้มีที่ประชุมผู้รักษาพระนครกับให้ที่ประชุมเสนาบดีเป็นที่ปรึกษาราชการด้วย เป็นราชประเพณีอันดี...”*

อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่ในรัชสมัยของพระองค์ได้ทรงสถาปนาอภิรัฐมนตรีขึ้นแล้ว จึงไม่จำต้องมีที่ประชุมผู้รักษาพระนครเหมือนเช่นในอดีต พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

---

[54] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 46 (24 กรกฎาคม 2472): 112 – 114.

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

1) การเป็นประธานอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภา โดยมีอำนาจเรียกประชุมเสนาบดีสภากรณีที่มีราชการจรเกิดขึ้น และมีอำนาจเรียกประชุมอภิรัฐมนตรีกรณีที่มีราชการสำคัญเกิดขึ้น หรือมีราชการประเภทซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเคยทรงปรึกษาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรี

2) ในการบังคับบัญชาราชการนั้น ถ้าผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครเห็นว่าราชการอันใดมีความสำคัญซึ่งควรกราบบังคมทูลฯ ขอเรียนพระราชปฏิบัติ ก็ให้รีบกราบบังคมทูลฯ โดยทางโทรเลข แต่ถ้าเป็นราชการสามัญอันเคยมีแบบแผนพระราชนิยมอยู่แล้วก็ดี หรือไม่เป็นราชการสำคัญก็ดี ให้ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครมีอำนาจบังคับบัญชาให้เสร็จไปตามสมควร สุดแต่อย่าให้ราชการบ้านเมืองต้องติดขัดได้

ในพระบรมราชโองการอีกสองฉบับที่เหลือ คือ ประกาศ การรักษาพระนครเวลาเสด็จประพาสประเทศอินโดจีน พ.ศ. 2473[55] ซึ่งเป็นการเสด็จเป็นเวลาประมาณ 1 เดือน และประกาศ การรักษาพระนครเวลาเสด็จฯ ประเทศอเมริกา พุทธศักราช 2473 – 4[56] ซึ่งเป็นการเสด็จเพื่อรักษาพระเนตรเป็นเวลาประมาณ 7 เดือนนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครเช่นกัน โดยทรงวางระเบียบการรักษาพระนครไว้ทำนองเดียวกับการรักษาพระนครในคราวที่เสด็จประพาสประเทศชวา เมื่อ พ.ศ. 2472 โดยทรงมีพระราชดำริว่า *“...การรักษาพระนครในเวลาเสด็จไปต่างประเทศอย่างที่ได้มีพระบรมราชโองการเมื่อคราวเสด็จประพาสประเทศชวา เมื่อ พ.ศ. 2472 เป็นแบบอย่างอันดี การเสด็จประพาสคราวนี้สมควรจะใช้แบบนั้น...”*

4.3.2 กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครแต่ยังอยู่ในราชอาณาจักร

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น การที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครแม้จะไม่ใช่กรณีที่เสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักรก็ตาม แต่ก็มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเช่นกัน ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครแต่ยังอยู่ในราชอาณาจักรนี้มีปรากฏให้เห็นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว

สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ มีความเห็นว่า ในอดีตนั้นพระมหากษัตริย์จะไม่เสด็จพระราชดำเนินออกนอกพระราชวัง เพราะพระราชวังถือเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ หากมิใช่การเสด็จพระราชดำเนินในงานพระราชสงครามแล้วก็จะไม่ทรงออกนอกพระราชวังโดยพลการ เพราะการทำ

---

[55] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 47 (6 เมษายน 2473): 1 – 3.

[56] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 47 (15 มีนาคม 2473): 428 – 430.

เช่นนั้นอาจหมายถึงความเสี่ยงที่จะทรงถูกยึดพระราชอำนาจได้ เนื่องจากการออกนอกพระราชวังเท่ากับเป็นการออกนอกสัญลักษณ์แห่งอำนาจ ตัวอย่างอันดีในเรื่องนี้คือกรณีที่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชเสด็จพระราชดำเนินออกนอกพระราชวังกระทั่งทรงถูกยึดอำนาจนั่นเอง เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งถือว่าเข้าสู่ยุคสมัยใหม่แล้ว พระองค์จึงเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่สามารถเสด็จแปรพระราชฐานได้โดยไม่ทรงต้องกังวลว่าจะทรงถูกยึดพระราชอำนาจ[57]

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีประกาศการรักษาพระนครปรากฏอยู่ 2 ครั้ง ครั้งแรก คือ ในคราวเสด็จประพาสหัวเมืองชายทะเลตะวันออก เมื่อ พ.ศ. 2400 และครั้งที่สอง คือ ในคราวเสด็จประพาสฝั่งทะเลตะวันตก เมื่อ พ.ศ. 2403

ใน พ.ศ. 2400 นั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีประกาศการรักษาพระนครคราวเสด็จประพาสหัวเมืองชายทะเลตะวันออก ณ วันเสาร์ เดือนยี่ แรม 3 ค่ำ ปีมะเส็ง นพศก (หรือตรงกับวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2400)[58] ในประกาศฉบับนี้เริ่มต้นด้วยการกล่าวนำถึงการเสด็จประพาสฝั่งทะเลตะวันออก โดยย้ำว่าทรงสั่งเสียเกี่ยวกับการรักษาพระนครไว้แล้ว ราชการแผ่นดินทั้งปวงต้องดำเนินไป จะอ้างว่าพระมหากษัตริย์ทรงไม่อยู่หรืออ้างว่าต้องกราบทูลก่อนเพื่อจะไม่ดำเนินการไม่ได้

“...ด้วยบัดนี้ข้าพเจ้า...มีกิจการที่จะไปเที่ยวดูฝั่งทะเลตะวันออกแลหัวเมืองขึ้นกรมท่าหลายวัน ประมาณเดือนเศษจึงจะกลับ ก็ในระหว่างนี้ สารพัดราชการทั้งปวงซึ่งเป็นราชการแผ่นดิน อย่าให้ไปขัดคั่งค้างอยู่ด้วยอ้างว่าเสด็จไม่อยู่ก็ดี ด้วยต่อเสด็จมาเถิดก็ดี จะบอกออกไปกราบทูลพระกรุณาก่อนก็ดี ว่าไม่ได้ อย่าให้ใช้ตำราเก่าพาโลโสคลุมเสือกไสอย่างนี้เป็นอันขาด ถ้าใครใช้ ให้คนทั้งปวงพึงรู้ว่าคนนั้นโกงเอง อย่าได้เชื่อถือ ในหลวงได้จัดแจงสั่งเสียไว้เสร็จแล้วทุกประการ”

หลังจากนั้นประกาศฉบับนี้ก็ได้กล่าวถึงอำนาจสิทธิขาดของพระมหากษัตริย์ซึ่งมอบไว้กับพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงมีอำนาจเต็มสั่งการเป็นสิทธิขาดได้เช่นกัน

“การใด ๆ เป็นการแผ่นดินซึ่งจะต้องทูลฉลองให้ในหลวงสั่งเป็นสิทธิ์ขาดการอันนั้นให้กราบทูลในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้สั่ง ก็เป็นที่สิทธิ์ขาดได้เหมือนกัน ในระหว่างเดือนหนึ่งนี้ได้ถวายอำนาจเต็มไว้แก่ท่านแล้ว เพื่อจะให้สั่งสิทธิ์ขาดได้ทุกประการ...”

---

[57] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18*

[58] พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, รวมพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้าของคุรุสภา, 2548), น. 133 – 134.



ภาพที่ 4.5 พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว[59]

นอกจากนี้ ประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดการมอบหมายราชการในรายละเอียดว่าใครมีหน้าที่รับผิดชอบในงานต่าง ๆ อย่างไร เช่น การบังคับบัญชาการหมดทุกกรมทุกตำแหน่งให้ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาพิไชยญาติ นรเนตรนาถราชสุริยวงศ์ บังคับบัญชาการได้ และให้ข้าราชการทุกตำแหน่งทำตามทุกประการ ส่วนงานทุกอย่าง เช่น คดีความในโรงศาล การใช้จ่ายเงิน การรับฎีกาจากราษฎร ราชการในหัวเมือง การอันเกี่ยวข้องกับคนนอกประเทศ ฯลฯ ก็ให้ดำเนินไปตามปกติ รวมตลอดถึงให้มีการเฝ้าระวังเหตุเพลิงไหม้ในตำบลต่าง ๆ และในพระบรมมหาราชวังด้วย

ต่อมาใน พ.ศ. 2403 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีหนังสือประกาศการพระราชประสงค์ในคราวเสด็จประพาสฝั่งทะเลตะวันตก ณ วันอังคาร เดือนแปด แรม 12 ค่ำ ปีมะแม เอกศก เปนปีที่ 9 ในรัชกาลปัจจุบัน[60] กล่าวถึงพระราชประสงค์ที่จะเสด็จพระราชดำเนินประพาสฝั่งทะเลตะวันตก และทอดพระเนตรเขตแดนหัวเมืองซึ่งขึ้นแก่กรุงเทพมหานคร มีกำหนด 27 ถึง 28 วัน โดยในแง่ของการมอบหมายราชการนั้น มีส่วนที่คล้ายคลึง

---

[59] สุจิตรา สันธนาภรณ์, พระบวรราชานุสรณ์ พระบาทสมเด็จพระปวเรนทราเมศ มหิศเรศ รังสรรค์ พระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 มกราคม 2558, (กรุงเทพมหานคร : จันวาณิชย์ ซีเคียวริตี้ พริ้นติ้ง, 2558), น. 88.

[60] สำนักราชเลขาธิการ, ราชกิจจานุเบกษาในรัชกาลที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2537), น. 216 – 234.

กับประกาศการรักษาพระนครคราวเสด็จประพาสหัวเมืองชายทะเลตะวันออก เมื่อ พ.ศ. 2400 เช่น การมอบอำนาจในราชกิจที่จะรักษาพระนคร การบังคับคดีของราษฎร ตลอดจนราชการแผ่นดินทั้งปวงไว้แด่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว การกำหนดให้ราชการแผ่นดินซึ่งจะต้องกราบทูลให้พระมหากษัตริย์สั่งเป็นสิทธิขาด ให้กราบทูลพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวสั่งเป็นสิทธิขาดได้เช่นกัน การกำหนดมอบหมายผู้รับผิดชอบในราชการต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปตามปกติเหมือนอย่างเคย อย่างไรก็ตาม ประกาศฉบับนี้มีการกำหนดรายละเอียดมากกว่าฉบับก่อน โดยปรากฏการมอบหมายราชการในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น การดูแลพระราชโอรสและพระราชธิดาของพระมหากษัตริย์ การกำหนดให้พระสงฆ์ออกบิณฑบาตและเทศนาตามปกติ การดำเนินงานพระราชกุศลสำคัญซึ่งกระทำเป็นประจำทุกปีในระหว่างที่ทรงไม่อยู่ เป็นต้น

อนึ่ง ประกาศการรักษาพระนครฉบับหลังนี้ปรากฏเนื้อความบางส่วนซึ่งแตกต่างจากฉบับก่อนใน 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) การกำหนดให้พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรึกษาเสนาบดีและขุนนางผู้ใหญ่ตามรายนามที่ระบุไว้ในประกาศด้วยแล้วจึงมีพระบรมราชโองการสั่งไปได้[61] ผู้สำเร็จราชการในกรณีนี้จึงมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม ซึ่งแตกต่างจากในคราวก่อนที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว

2) กรณีราชการอื่น ๆ ซึ่งเป็นการเล็กน้อย ให้ พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมสมเด็จพระเดชาดิศวร กรมพระพิทักษ์เทเวศร เจ้าพระยานิกรบดินทร เจ้าพระยารวิวงษมหาโกษาธิบดี ผู้ใดผู้หนึ่งคาดการณ์เทียบเคียงกับพระราชกำหนด ตลอดจนแบบอย่างที่เคยปฏิบัติและที่ควรแก่เหตุแล้วสั่งไปก่อนได้ หากการกราบทูลพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือการจะประชุมปรึกษาเรื่องดังกล่าวก่อนจะเป็นการลำบากหรือทำให้เสียเวลา เมื่อสั่งไปแล้วจึงค่อยกราบทูลพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือเสนอต่อเสนาบดีทั้งปวงในภายหลัง[62]

3) การกำหนดข้อจำกัดอำนาจในการแต่งตั้งและถอดขุนนางซึ่งเป็นตำแหน่งใหญ่ โดยในการตั้งขุนนางซึ่งเป็นตำแหน่งใหญ่ทั้งในกรุงและหัวเมือง ตลอดจนการตั้งและการเปลี่ยนเจ้าภาษีนายอากรนั้น ประกาศฉบับนี้มีการระบุเอาไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ได้มอบพระราชอำนาจเรื่องนี้ไว้ ส่วนการถอดขุนนางออกจากตำแหน่งนั้น ประกาศฉบับนี้ระบุว่าหากผู้สำเร็จราชการในกรุงเทพฯ เห็นพร้อมกันว่าจะให้ผู้นั้นทำราชการต่อไปมิได้ ให้ปรึกษาพร้อมกันแล้วถอดออกจากตำแหน่งเสียแล้วจัดหาผู้อื่นทำราชการตำแหน่งนั้นแทนจนกว่าจะได้กราบทูลเมื่อเสด็จกลับถึงกรุงเทพฯ ก็ได้[63]

---

[61] *เพิ่งอ้าง*, น. 205.

[62] *เพิ่งอ้าง*, น. 206.

[63] *เพิ่งอ้าง*, น. 219 – 220.

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการ ประกาศ การรักษาพระนครปรากฏหลายกรณี เช่น ประกาศในการเสด็จไทรโยค จ.ศ. 1250 (พ.ศ. 2431)[64] และประกาศในการเสด็จประพาศทเล 2 ครั้ง เมื่อ ร.ศ. 108 (พ.ศ. 2432)[65] ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาทั้งสามกรณีดังกล่าวแล้ว พบว่ามีกฎเกณฑ์ในการรักษาพระนครที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

1) การกำหนดให้พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์ใดพระองค์หนึ่งหรือหลายพระองค์ทรงเป็นประธานในที่ประชุมเสนาบดี บัญชาการทั้งปวงสิทธิขาดทั่วไป

2) การกำหนดให้ผู้รักษาพระนครประกอบด้วยบุคคลหลายคนตามรายพระนามและรายนามที่กำหนด และให้มีการประชุมกันในพระบรมมหาราชวังเป็นนิจทุกวัน

3) การกำหนดเรื่องการทำงานในระหว่างการรักษาพระนคร โดยการใดที่ควรจะกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน ก็ให้มีหนังสือไปกราบบังคมทูลพระกรุณา แต่หากการใดเป็นการอันร้อนเร็วหรือเป็นการที่ไม่สำคัญ ให้ผู้รักษาพระนครพร้อมกันบังคับบัญชาไปให้ตลอดทุกประการ

ในที่นี้จะขอยกกรณีประกาศในการเสด็จไทรโยค จ.ศ. 1250 (พ.ศ. 2431) เป็นตัวอย่าง เพื่อให้เห็นโครงสร้างของการรักษาพระนครในสมัยรัชกาลที่ 5 อย่างเป็นรูปธรรม

“...การรักษาพระนครครั้งนี้ โปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรประการ เสนาบดีว่าการต่างประเทศเปนประธานในที่ประชุมเสนาบดี บัญชาการทั้งปวงสิทธิ์ขาดทั่วไป พร้อมด้วย

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เสนาบดีว่าการกรมวัง

พระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงษ์ บังคับการทหาร

พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ ว่าการกรมพระนครบาล

เจ้าพระยารัตนบดินทร์ที่สมุหนายก

เจ้าพระยาพลเทพที่สมุหพระกลาโหม

พระยาภาสกรวงษ์ที่กระเษตราธิบดี เปนผู้รักษาพระนคร ซึ่งจะได้ประชุมกันในพระบรมมหาราชวังเปนนิจทุกวันไป การอันใดเกิดขึ้นที่ควรจะกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน ก็ให้

---

[64] ราชกิจจานุเบกษา กรุงเทพมหานคร เล่ม 5 แผ่นที่ 41 นำเบอร์ 350 (วันพุฒ เดือนยี่ ขึ้นแปดค่ำ ปีชวดสัมฤทธิศก 1250): 350 – 351.

[65] ราชกิจจานุเบกษา กรุงเทพมหานคร ในพระบรมมหาราชวัง เล่ม 6 แผ่นที่ 15 นำเบอร์ 123 (14 กรกฎาคม ร.ศ. 108): 123 – 124. และ ราชกิจจานุเบกษา กรุงเทพมหานคร ในพระบรมมหาราชวัง เล่ม 6 แผ่นที่ 47 นำเบอร์ 412 (23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 108): 402 – 403.

กราบบังคมทูลพระกรุณาโดยทางโทรเลข ถ้าการอันใดเปนการร้อนเร็ว ฤาเป็นการไม่สำคัญ ก็ให้พร้อมกันบังคับบัญชาไปให้ตลอดทุกประการ...”

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เคยมีกรณีที่แพทย์ถวายคำแนะนำให้เสด็จแปรพระราชฐานเพื่อรักษาพระองค์อยู่นอกกรุงเทพมหานคร ใน พ.ศ. 2461 จึงทรงมีพระบรมราชโองการสั่งในการรักษาพระนครวางระเบียบเกี่ยวกับการประชุมเสนาบดีสภา ตลอดจนวิธีการในการสั่งราชการต่าง ๆ ไว้ มีสาระสำคัญดังนี้[66]

1) ให้เสนาบดีสภาเข้ามาในพระบรมมหาราชวังทุกวัน เพื่อพบปะหารือในราชกิจที่พึงมีติดต่อกัน เสนาบดีผู้ใดที่ตามเสด็จพระราชดำเนินก็ให้จัดผู้แทนเข้ามาฟังราชการแทน

2) ถ้ามีราชการพิเศษเกิดขึ้นเมื่อใด ให้เสนาบดีประชุมปรึกษาสั่งการไป โดยให้ผู้มีอาวุโสสูงสุดในที่นั้นเป็นประธานในที่ประชุม และให้ราชเลขานุการนำเรื่องเสนอที่ประชุม ตลอดจนดำเนินความตกลงของที่ประชุมไปยังเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการปกติและที่ไม่เป็นปัญหานั้น ราชเลขานุการจะได้ดำเนินการไปโดยพระบรมราชโองการ

อย่างไรก็ตาม ในพระบรมราชโองการฉบับนี้ไม่ปรากฏว่ามีการบ่งตัวผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครไว้แต่อย่างใด ต่อมาใน พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสตามทางน้ำเป็นระยะเวลาสั้น ๆ จึงทรงมีพระราชหัตถเลขาสั่งว่าไม่จำเป็นต้องตั้งผู้รักษาพระนครแทนไว้ โดยทรงกำหนดว่าหนังสือราชการใดที่ไม่สำคัญให้รอไว้เสนอต่อพระองค์เมื่อเสด็จกลับมาแล้ว แต่หากมีราชการใดเร่งร้อนก็ให้ส่งตามไปก็ได้ หรือหากมีเหตุจำเป็นต้องสั่งการโดยปัจจุบันก็ให้นำความทูลสมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ให้ทรงสั่งไปให้ทันท่วงที[67]

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้เสด็จพระราชดำเนินออกนอกพระนครหลายครั้ง แต่ละครั้งใช้เวลาเสด็จพระราชดำเนินสั้นยาวต่างกันไป อย่างไรก็ดีในการเสด็จพระราชดำเนินแต่ละคราวนั้น พระองค์จะทรงมีพระราชหัตถเลขาสั่งให้สมเด็จเจ้าฟ้าพระองค์ใดพระองค์หนึ่งสั่งหนังสือราชการแทน และนัดประชุมเสนาบดีเป็นประจำสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง โดยอาจเรียกประชุมเสนาบดีเป็นกรณีพิเศษได้เมื่อเห็นสมควร โดยสมเด็จเจ้าฟ้าที่พระบาทสมเด็จ

---

[66] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 35 (18 สิงหาคม 2461): 191 – 192.

[67] หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.6รล.1/60 เรื่อง ให้สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ทรงสั่งราชการแทน (14 กันยายน 2466).

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมักทรงมอบหมายให้สั่งหนังสือราชการแทนระหว่างที่ไม่ประทับในพระนคร ได้แก่ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ดังปรากฏตัวอย่างพระราชหัตถเลขาดังต่อไปนี้[68]

พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2469

“ด้วยหม่อมฉันจะไปพักอยู่ที่หัวหินวันที่ 19 เดือนนี้ กลับราววันที่ 10 เดือนหน้า ในระหว่างที่หม่อมฉันไม่อยู่ ขอมอบถวายให้ทูลกระหม่อมอาทรงสั่งหนังสือราชการแทน และให้คงมีการประชุมเสนาบดีตามกำหนดวันที่เคย ฤาถ้ามีราชการที่จะต้องนัดมีประชุมเปนพิเศษอย่างไรก็สุดแล้วแต่จะทรงเห็นสมควร”

พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2469

“ด้วยในการที่หม่อมฉันจะขึ้นไปตรวจราชการทางมณฑลฝ่ายเหนือ ... ในระหว่างที่หม่อมฉันไม่อยู่ ขอมอบถวายให้ทูลกระหม่อมอาทรงสั่งหนังสือราชการแทน ให้มีการประชุมเสนาบดีทุกวันจันทร์ ฤาถ้ามีราชการเร่งร้อนจะทรงเรียกประชุมเปนพิเศษก็ได้สุดแล้วแต่จะทรงเห็นสมควร”

พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2470

“หม่อมฉันจะไปยังหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออกแล้วเลยไปที่หัวหิน มีกำหนดในวันที่ 16 เดือนนี้ กลับราววันที่ 4 เดือนหน้า, ในระหว่างที่หม่อมฉันไม่อยู่ ขอมอบถวายให้ทูลกระหม่อมอาทรงสั่งหนังสือราชการแทนอย่างที่เคยทรงปฏิบัติมา, ให้มีการประชุมเสนาบดีทุกวันจันทร์ ฤาถ้ามีราชการเร่งร้อนจะทรงเรียกประชุมเปนพิเศษก็ได้สุดแล้วแต่จะทรงเห็นสมควร”

เมื่อสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชเสด็จทิวงคตใน พ.ศ. 2471 สมเด็จเจ้าฟ้าที่มักจะทรงได้รับมอบหมายให้สั่งหนังสือราชการแทนระหว่างที่ไม่ประทับในพระนคร ได้แก่ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ดังปรากฏตัวอย่างพระราชหัตถเลขาดังต่อไปนี้[69]

พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2471

“ด้วยในฤดูฝนชุก หม่อมฉันสังเกตว่าอยู่ในกรุงเทพฯ ไม่ใคร่สบาย เพราะชื้นมาก จึ่งคิดว่าเมื่อพ้นทุกข์ใหญ่แล้ว จะออกไปพักที่วังไกลกังวล ตำบลหัวหิน สัก 2 สัปดาห ตอนนี้หม่อมฉันจะขอพักผ่อน ขอมอบถวายให้พระองค์ท่านทรงสั่งหนังสือราชการแทน กับให้ทรงเป็นประธานในที่ประชุมเสนาบดีอย่างที่เคยมา ... เมื่อเสร็จงานปัณณาสมวารแล้ว ราววันที่ 9 สิงหาคม หม่อมฉันจะ

---

[68] หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7รล.1/9 เรื่อง สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์ฯ ทรงสั่งหนังสือราชการแทนพระองค์ (21 มกราคม 2468 – 16 ธันวาคม 2470).

[69] หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7รล.1/46 เรื่อง สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงสั่งราชการแทนพระองค์ (12 เมษายน 2471 – 27 พฤษภาคม 2475).

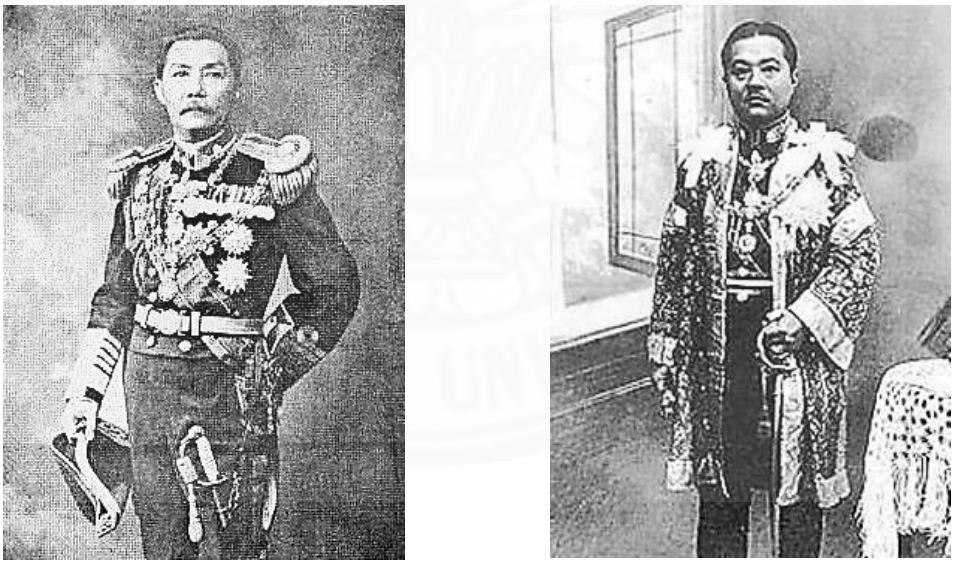
ออกไปอีกคราวหนึ่ง ตอนนี้จะไปทำงานที่นั่นด้วย และให้มีประชุมเสนาบดีและอภิรัฐมนตรีสักเดือนละ 2 ครั้ง แต่ทางกรุงเทพฯ ถ้าหากจะมีการเร่งร้อนที่จะต้องประชุมเสนาบดี ก็ให้ทรงเรียกประชุมได้"

พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2471

"ด้วยในการที่หม่อมฉันจะไปตรวจราชการมณฑลภูเก็ตคราวนี้มีกำหนดนานวัน คือจะไปวันที่ 24 เดือนนี้และกลับราววันที่ 11 เดือนหน้า, ในระวางที่หม่อมฉันไม่อยู่ ขอมอบถวายให้พระองค์ท่านทรงสั่งหนังสือราชการแทนอย่างที่เคยทรงปฏิบัติมา, กับให้มีการประชุมเสนาบดีทุกวันจันทร์ ฤาถ้ามีราชการเร่งร้อนจะทรงเรียกประชุมเปนพิเศษก็ได้ สุดแล้วแต่จะทรงพระดำริเห็นสมควร"

พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2471

"ด้วยในต้นเดือนเมษายนศกหน้านี้ หม่อมฉันจะออกไปพักผ่อนที่วังไกลกังวล ตำบลหัวหิน ประมาณเห็นจะไม่เกินกว่าเดือนครึ่งเปนอย่างมาก, ระวางที่หม่อมฉันไม่อยู่ ขอมอบถวายให้พระองค์ท่านทรงสั่งหนังสือราชการแทน กับให้มีการประชุมเสนาบดีทุกวันจันทร์ หรือถ้ามีราชการเร่งร้อนจะทรงเรียกประชุมเปนพิเศษก็ได้ สุดแล้วแต่จะทรงพระดำริเห็นสมควร"



ภาพที่ 4.6 สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช (ซ้าย)
และสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต (ขวา)[70]

[70] มูลนิธิ จุมภฏ – พันธุ์ทิพย์, สาระสังเขปเอกสารจดหมายเหตุ จอมพล สมเด็จเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊พ, 2535), น. 147, 455.

4.4 บทวิเคราะห์และข้อความส่งท้าย

เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยามแล้ว อาจพอสรุปลักษณะสำคัญของผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ดังนี้

ประการแรก ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ผู้สำเร็จราชการจะปรากฏตัวขึ้นใน 2 กรณี คือ พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ และพระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนคร โดยกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครนั้นยังแยกออกได้อีกเป็น 2 กรณีย่อย ๆ คือ พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครและไม่อยู่ในราชอาณาจักร กับพระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครแต่ยังอยู่ในราชอาณาจักร ทั้งนี้ กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์นั้น มักจะมีการเรียกตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในกรณีนี้ว่า “ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน” ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครนั้น จะเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร” อย่างไรก็ดี ผู้สำเร็จราชการอาจจะมีในกรณีอื่น ๆ อีกก็ได้ สุดแต่จะทรงมอบในโอกาสที่ทรงเห็นสมควร[71]

ประเด็นที่น่าสนใจมีอยู่ว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีการตั้งผู้สำเร็จราชการกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ใกล้จะเสด็จสวรรคต ซึ่งจากการค้นคว้าผู้เขียนยังไม่พบเอกสารที่จะยืนยันได้ว่ามีการตั้งผู้สำเร็จราชการในกรณีนี้ ทั้ง ๆ ที่หากพิจารณากรณีของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว พบว่าทั้งสองพระองค์ทรงพระประชวรเป็นเวลาหลายวันก่อนที่จะเสด็จสวรรคต กล่าวคือ กรณีของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพระประชวรพระโรคพระธาตุพิการตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม ก่อนที่จะเสด็จสวรรคตในวันที่ 22 ตุลาคม ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453)[72] ขณะที่กรณีของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพระประชวรพระโรคพระโลหิตเป็นพิษในพระอุทรตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน ก่อนจะเสด็จสวรรคตในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468[73] ช่วงเวลาดังกล่าวอาจมีผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ได้เช่นกัน อันเป็นเรื่องซึ่งต้องค้นคว้ากันต่อไป

ประการที่สอง ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น โดยเหตุที่อำนาจสูงสุดในรัฐเป็นของพระมหากษัตริย์ เมื่อเกิดกรณีที่จะต้องมีผู้สำเร็จราชการ โดยทั่วไปการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการย่อมเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้ว่ากรณีที่จะไม่ประทับในพระนคร พระมหากษัตริย์

---

[71] หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง,” นิติสาส์น, เล่ม 5, น. 363 (2474).

[72] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 27 (30 ตุลาคม ร.ศ. 129): 1782.

[73] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 (6 ธันวาคม 2468): 2703.

จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเอาไว้ เพียงแต่รูปแบบในการแต่งตั้งจะมีความหลากหลาย โดยอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติบ้าง พระบรมราชโองการบ้าง หรือหลายกรณีก็อยู่ในรูปของพระราชหัตถเลขา อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการเนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์แล้ว จะเห็นว่ากรณีนี้พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการด้วยพระองค์เองได้ อำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการกรณีนี้จึงตกอยู่กับพระบรมวงศานุวงศ์ตลอดจนบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะประชุมกันแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการขึ้นดังเช่นที่ปรากฏในช่วงต้นรัชกาลที่ 5 กระทั่งในเวลาต่อมารัชกาลที่ 6 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้น จึงมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการในเวลาที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์เอาไว้ในกฎมณเฑียรบาลดังกล่าว โดยกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการเอาไว้อย่างชัดแจ้ง แทนที่จะปล่อยให้พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เลือกกันเองเหมือนในอดีต

ประการที่สาม ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น กล่าวได้ว่าไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการเอาไว้เป็นการทั่วไป แม้จะมีการตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นใน พ.ศ. 2467 ก็ตาม แต่กฎมณเฑียรบาลดังกล่าวก็กำหนดเฉพาะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์เท่านั้น อย่างไรก็ดี มีร่องรอยของความพยายามในการกำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ปรากฏอยู่ใน “ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” ซึ่งสันนิษฐานกันว่าสมเด็จกรมพระยาเทววงษ์วโรปการทรงยกร่างขึ้นใน พ.ศ. 2427 หรืออาจจะหลังจากนั้น โดยร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 20 มาตรา และมีการกล่าวถึงผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์หรือที่ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เรียกว่า “ผู้รั้งราชการ” ด้วยในมาตรา 10 ถึงมาตรา 12 สาระสำคัญมีอยู่ว่า ถ้าพระเจ้าแผ่นดินทรงพระประชวรมาก ต้องเสด็จพระราชดำเนินงานพระราชสงครามประพาสนอกพระราชอาณาเขต หรือมีพระชนมายุยังไม่ครบ 20 พรรษา ให้มีผู้รั้งราชการแทนพระเจ้าแผ่นดินและเป็นพระพี่เลี้ยงของพระเจ้าแผ่นดินที่ยังทรงพระเยาว์ โดยผู้รั้งราชการจะต้องเป็นพระญาติวงศ์อันสนิทของพระเจ้าแผ่นดินที่เป็นผู้ชายและมีอายุ 30 ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ มีการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้รั้งราชการเอาไว้ด้วยว่า ผู้รั้งราชการจะทำราชการสำคัญโดยลำพังเหมือนอย่างพระเจ้าแผ่นดินไม่ได้ แต่ต้องผ่านการประชุมวินิจฉัยตกลงกันขององค์กรที่เกี่ยวข้อง[74]

---

[74] หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5รล.2/30 เรื่อง พระราชกฤษฎีกาฉบับ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม (พ.ศ. 2413 – 2464), สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2559, www.enlighted-jurists.com/directory/169. และ วิษณุ เครืองาม, “บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่อง ร่างพระราช

ประการสุดท้าย ในแง่องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการนั้น จะเห็นว่ามีทั้งกรณีที่เป็นองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม แต่โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นองค์กรกลุ่ม โดยลักษณะความเป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มนี้จะส่งผลต่ออำนาจหน้าที่และวิธีการทำงานของผู้สำเร็จราชการด้วย กล่าวคือ ถ้าผู้สำเร็จราชการเป็นองค์กรเดี่ยวหรือบุคคลคนเดียวย่อมสามารถตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยลำพัง แต่หากผู้สำเร็จราชการเป็นองค์กรกลุ่ม การตัดสินใจต่าง ๆ โดยเฉพาะราชการที่มีความสำคัญย่อมต้องกระทำโดยอาศัยการประชุมปรึกษาหารือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสนาบดีและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ด้วย ทั้งนี้ แม้พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะทรงอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวก็ตาม แต่ผู้สำเร็จราชการซึ่งเป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในหลายกรณีหาได้มีอำนาจเด็ดขาดเหมือนเช่นพระมหากษัตริย์ไม่ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการด้วยพระองค์เองก็มักจะทรงวางกฎเกณฑ์ให้มีบุคคลหลายคนเข้ามาร่วมใช้อำนาจ เพื่อให้คอยถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพราะหากยอมให้ผู้สำเร็จราชการมีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวแล้ว ก็จะเกิดความหวาดระแวงว่าผู้สำเร็จราชการอาจอาศัยอำนาจเด็ดขาดนั้นก่อกบฏและแย่งชิงราชสมบัติได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่าก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ผู้สำเร็จราชการเป็นตำแหน่งที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ และหลายกรณีก็เป็นการปรากฏตัวขึ้นในช่วงเวลาสำคัญทางประวัติศาสตร์ด้วย เช่น ในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ หรือในคราวที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรป แม้กระทั่งในเวลาที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดำเนินมาจนถึงกาลอวสาน ราตรีสุดท้ายของระบอบเก่าก็อยู่ในบริบทของการสำเร็จราชการเช่นเดียวกัน โดยผู้สำเร็จราชการคนสุดท้าย คือ สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประทับที่หัวหิน ดังปรากฏสำเนาพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2475 มอบหมายการสำเร็จราชการรักษาพระนคร ความว่า

“ด้วยหม่อมฉันจะออกไปพักที่สวนไกลกังวลหัวหิน ออกจากกรุงเทพ ฯ วันที่ 8 เดือนหน้า, คราวนี้จะไปทำงานที่นั่นเหมือนอย่างปีก่อน ๆ. คงมีการประชุมเช่นเคย แต่จะนัดหมายเป็นคราว ๆ แล้วแต่เรื่อง บางเรื่องอาจสั่งให้ประชุมกันที่กรุงเทพ ฯ ก็ได้ นอกจากนี้ถ้าหากทางกรุงเทพ ฯ มีการเร่งร้อนที่จะต้องประชุมเสนาบดีก็ให้ทรงเรียกประชุมได้ตามที่ทรงพระดำริเห็นสมควร”[75]

กฤษฎีกา ที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ ฉบับพิเศษ รวมบทความทางวิชาการเป็นอนุสรณ์แก่ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย, น. 192, 203 – 206 (2521).

[75] หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7รล.1/46 เรื่อง สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงสั่งราชการแทนพระองค์ (12 เมษายน 2471 – 27 พฤษภาคม 2475).

พุทธศักราช 2475 เป็นปีแห่งการเฉลิมฉลองครบรอบ 150 ปี การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ เดิมทีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนในวาระดังกล่าว แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงเวลาก็ไม่ได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น กระทั่งวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้เชิญเสด็จพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไว้เป็นประกัน ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ในจำนวนนี้รวมถึงสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตด้วย[76] โดยคณะราษฎรได้ขอให้พระองค์ในฐานะผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครทรงลงพระนามในประกาศที่คณะราษฎรร่างมาถวายมีข้อความว่า

“ด้วยตามที่คณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินไว้ได้ โดยมีความประสงค์ข้อใหญ่ที่จะให้ประเทศสยาม ได้มีธรรมนูญการปกครองแผ่นดินนั้น ข้าพเจ้าขอให้ทหาร ข้าราชการ และราษฎรทั้งหลายจงช่วยกันรักษาความสงบอย่าให้เสียเลือดเนื้อของคนไทยด้วยกันโดยไม่จำเป็นเลย”[77]

ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบข่าวการยึดอำนาจในระหว่างทรงกอล์ฟกับสมเด็จพระบรมราชินีที่สนามกอล์ฟรถไฟหัวหิน โดยในวันเดียวกันนั้นคณะราษฎรได้ส่งโทรเลขไปกราบบังคมทูลเพื่อขอพระราชทานรัฐธรรมนูญและเชิญเสด็จฯ กลับมาทรงดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ไม่ให้มีการปะทะสู้รบเสียเลือดเนื้อของทุกฝ่าย จึงทรงยอมรับที่จะทรงดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยเสด็จฯ จากวังไกลกังวลกลับกรุงเทพฯ ทางรถไฟ ถึงสถานีจิตรลดาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475[78] อันเป็นการปิดฉากลงของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม

---

[76] กรรณิการ์ ตันประเสริฐ, จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2546), น. 164 – 165.

[77] ทิพวัน บุญวีระ, “พระประวัติสมเด็จเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต,” ใน เทิดพระเกียรติ จอมพล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เนื่องในโอกาสครบรอบร้อยปีแห่งวันประสูติ วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2424, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์แห่งชาติ, 2524), น. 44.

[78] กรรณิการ์ ตันประเสริฐ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 76*, น. 164 – 165.

บทที่ 5
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2534

5.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ดังที่ได้เห็นมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นก็มีตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ปรากฏให้เห็นอยู่เช่นเดียวกัน โดยลักษณะเด่นของผู้สำเร็จราชการในเวลานั้นอยู่ตรงที่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการเอาไว้ แต่โดยทั่วไปพระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ ยกเว้นกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ ซึ่งเดิมทีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในกรณีนี้จะเป็นอำนาจของพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะประชุมปรึกษากันตั้งขึ้น แต่ในเวลาต่อมาได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการในเวลาที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์เอาไว้ในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ครั้นเมื่อมีการอภิวัฒน์การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2475 จึงมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเรียกตำแหน่งดังกล่าวว่า “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”

รัฐธรรมนูญฉบับที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการถาวรของประเทศไทยทุกฉบับจะบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ในหมวดพระมหากษัตริย์[1] ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการชั่วคราวนั้น โดยปกติจะไม่มีการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประกาศใช้

---

[1] คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภายหลังการอภิวัฒน์การปกครอง[2] และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารโต้การอภิวัฒน์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ด้วย สำหรับกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นั้น แม้จะไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม แต่เมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 แล้ว คณะรัฐประหารได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2[3] ทำให้บทบัญญัติว่าด้วยพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่ด้วยนั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อมาคู่ขนานกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

หากพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เฉพาะที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว จะพบว่ากฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ไม่ได้สถิตนิ่งอยู่แต่มีความผันแปรเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ ทั้งนี้ หากเราพิจารณาโดยใช้อำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเกณฑ์[4] เราอาจแบ่งวิวัฒนาการของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการอภิวัฒน์สยามออกได้เป็น 2 ยุค ดังนี้

---

[2] อันที่จริงแล้วปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จัดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือรัฐธรรมนูญฉบับถาวรยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ ดู สถาบันปรีดี พนมยงค์. ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับ 27 มิถุนายน 2475. กรุงเทพมหานคร : สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2550.

[3] ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 84 ง (26 พฤษภาคม 2557): 4.

[4] ในการแบ่งวิวัฒนาการของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการอภิวัฒน์สยามนั้น อาจใช้เกณฑ์อื่นในการแบ่งก็ได้ เช่น หากใช้องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเกณฑ์ก็อาจแบ่งวิวัฒนาการของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการอภิวัฒน์สยามได้เป็น 2 ยุค ยุคแรก คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 ซึ่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ และยุคที่สอง คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ถึง ปัจจุบัน ซึ่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น แต่ในที่นี้ผู้เขียนเลือกใช้อำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของ

ยุคแรก คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2534 เป็นยุคที่รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เองและกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งได้ กล่าวคือหากเป็นกรณีที่ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เอง การแต่งตั้งของพระองค์ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากเป็นกรณีที่มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญของไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2490 กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจที่จะปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้เอง อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ในกรณีที่มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญของไทยได้เปลี่ยนไปกำหนดให้คณะองคมนตรีเข้ามาเป็นองค์กรร่วมกับรัฐสภา โดยให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

ส่วนยุคที่สอง คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน เป็นยุคที่รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เฉพาะกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เท่านั้น กล่าวคือหากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ยังคงกำหนดให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบเช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมากำหนดไว้ แต่หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองแล้ว พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบอีกต่อไป

สำหรับในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงเรื่องราวเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2534 ก่อน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในยุคแรกโดยพิเคราะห์จากองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว เราอาจแบ่งวิวัฒนาการของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในยุคนี้ออกได้อีกเป็น 2 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 เป็นช่วงที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ โดยการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นอำนาจร่วมกันของพระมหากษัตริย์และรัฐสภา กล่าวคือพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน

เรื่องนี้เมื่อเปรียบเทียบกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตลอดจนความผันแปรขององค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการอภิวัฒน์สยาม

พระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ดี กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐสภามีอำนาจที่จะปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้เอง โดยในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนจะทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

สำหรับช่วงที่สอง คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ถึง พ.ศ. 2534 นั้น เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น แต่การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังคงเป็นอำนาจร่วมกันของพระมหากษัตริย์และรัฐสภา กล่าวคือพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ดี กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ในช่วงนี้ได้มีการกำหนดให้คณะองคมนตรีเข้ามาเป็นองค์กรร่วมกับรัฐสภา โดยให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในยุคนี้ได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

5.2 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492

5.2.1 การอภิวัฒน์สยาม และ “คณะกรรมการราษฎร” ในฐานะผู้ใช้สิทธิแทนกษัตริย์ตามปฐมรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่คณะราษฎรได้อภิวัฒน์การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 สามวันต่อมาคือในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งบางท่านเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “ปฐมรัฐธรรมนูญ”[5] โดย

[5] วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เป็นผู้ใช้คำว่า “ปฐมรัฐธรรมนูญ” เพื่อเน้นว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไม่ใช่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่สองซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ดู คำอภิปรายของวรเจตน์ ภาคีรัตน์ ใน ปรีดีบรรณานุสรณ์ 2559 : หนังสือที่ระลึกในวาระ 116 ปีชาตกาล ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ 11 พฤษภาคม 2559, (ปทุมธานี : โรงพิมพ์

มาตรา 1 ของปฐมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติข้อความซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนระบอบอย่างชัดเจน ว่า *"อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย"* หมายความว่าอำนาจรัฐซึ่งเดิมทีเป็นของพระมหากษัตริย์ บัดนี้ได้เปลี่ยนมือไปเป็นของราษฎรเสียแล้ว ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกจะมีบทบัญญัติเพียง 39 มาตรา แต่ในจำนวนนั้นก็มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ด้วย คือมาตรา 5 ซึ่งมีข้อความเพียงสั้น ๆ ว่า *"ถ้ากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ หรือไม่อยู่ในพระนคร ให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน"*[6]

หลวงประเจิดอักษรลักษณ์ (สมโภช อัศวนนท์) ผู้บรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญคนแรกของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ได้อธิบายบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของเขาว่า การบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ราชการของแผ่นดินต้องหยุดชะงัก ในกรณีที่กษัตริย์ไม่สามารถทรงทำหน้าที่ได้ ไม่ว่าจะเพราะทรงพระประชวรก็ดี หรือไม่อยู่ในพระนครก็ดี คณะกรรมการราษฎรมีสิทธิกระทำการแทนพระองค์ได้ทันที โดยไม่จำต้องมีการประกาศของทางราชการอีกแต่อย่างใด[7] ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำหน้าที่แทนกษัตริย์ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ตามมา 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ในปฐมรัฐธรรมนูญยังไม่ปรากฏคำว่า "ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์" แต่เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา 5 แล้ว จะเห็นว่าเป็นเรื่องการทำหน้าที่แทนกษัตริย์หรือการสำเร็จราชการแทนพระองค์นั่นเอง สำหรับคำว่า "ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์" นั้น จะปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

ประการที่สอง เหตุซึ่งนำไปสู่การทำหน้าที่แทนกษัตริย์ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้มี 2 กรณี คือ กษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ และกษัตริย์ไม่อยู่ในพระนคร สำหรับกรณีที่กษัตริย์ไม่อยู่ในพระนครนั้น หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ์ ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า คำว่า "ไม่อยู่

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 104. หรือ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, <u>เอกสารประกอบการบรรยายวิชา น.562 สถาบันการเมืองและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2558 หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</u>, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น. 5.

[6] พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เรียกตำแหน่งประมุขของรัฐว่า "กษัตริย์" ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า "พระมหากษัตริย์" แทน และใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

[7] หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, <u>กฎหมายรัฐธรรมนูญ</u>, (พระนคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), น. 73.

ในพระนคร” นี้น่าจะหมายความรวมถึงการไม่อยู่เพียงชั่วเวลาเล็กน้อยด้วย เพราะรัฐธรรมนูญคงมุ่งหมายให้งานของรัฐบาลสำเร็จไปด้วยความรวดเร็ว จึงต้องมีตัวผู้ใช้อำนาจอยู่เสมอ และจะไม่ยอมให้การไม่อยู่ในพระนครหรือความจำเป็นส่วนพระองค์มาถ่วงให้กิจการต่าง ๆ ต้องล่าช้าออกไป[8]

อันที่จริงการที่กษัตริย์ไม่อยู่ในพระนครนั้นเป็นเหตุประการหนึ่งซึ่งนำไปสู่การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังที่ได้เห็นมาแล้วในบทก่อน ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเหตุผลที่มีการกำหนดเหตุแห่งการทำหน้าที่แทนกษัตริย์ในกรณีนี้ไว้ในปฐมรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากในแง่ที่ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างรวดเร็วดังที่หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ์กล่าวแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกอาจเห็นว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในกรณีนี้ จึงนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกด้วยก็เป็นได้ อย่างไรก็ดี เหตุแห่งการทำหน้าที่แทนกษัตริย์กรณีที่ไม่อยู่ในพระนครนี้ปรากฏเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับแรกเท่านั้น เพราะนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่สองคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นไป เหตุกรณีนี้จะเปลี่ยนจาก “การไม่อยู่ในพระนคร” เป็น “การไม่ประทับในราชอาณาจักร”

ประการที่สาม ในแง่การเข้าสู่ตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับแรกเลือกใช้ระบบของการกำหนดตัวผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์เอาไว้โดยเฉพาะเจาะจงในรัฐธรรมนูญ โดยมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้กับ “คณะกรรมการราษฎร” (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะรัฐมนตรี”) กล่าวคือ ถ้ากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ หรือไม่อยู่ในพระนคร คณะกรรมการราษฎรจะเป็นผู้ใช้สิทธิต่าง ๆ แทนกษัตริย์โดยอัตโนมัติ โดยไม่จำต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินหรือผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครขึ้นอีกเหมือนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั่นเอง เพราะเดิมทีในสมัยระบอบเก่านั้นพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง รัฐธรรมนูญฉบับแรกจึงไม่ได้กำหนดให้พระราชอำนาจในเรื่องนี้เป็นของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่กำหนดให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทนพระองค์โดยอัตโนมัติ

อย่างไรก็ดี หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ์ ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า การกำหนดให้คณะกรรมการราษฎร ทำหน้าที่แทนกษัตริย์นี้เป็นเรื่องที่หาตัวอย่างประเทศอื่นเปรียบเทียบได้ยาก และการกำหนดเช่นนี้ทำให้หน้าที่ของกษัตริย์และคณะกรรมการราษฎรก้าวก่ายกัน[9]

---

[8] หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ์, อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ พร้อมทั้งข้อวิจารณ์และความเห็นในอันที่จะยังธรรมนูญนี้ให้บริบูรณ์ยิ่งขึ้น, (พระนคร : สยามบรรณกิจ, 2475), น. 27.

[9] *เพิ่งอ้าง*, น. 9, 27.

อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ใช้บังคับได้เพียง 5 เดือนเศษเท่านั้นก็สิ้นผลไป เพราะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยในระหว่างการใช้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ไม่ปรากฏว่ามีกรณีที่คณะกรรมการราษฎรใช้สิทธิแทนกษัตริย์เลย และกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นฉบับเดียวที่ใช้ระบบซึ่งกำหนดตัวผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ไว้โดยเฉพาะเจาะจง เพราะนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่สองจะมีการเปลี่ยนไปใช้ระบบของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

5.2.2 ลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 นั้น ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอยู่ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

ตารางที่ 5.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญ	เนื้อหาบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	มาตรา 10 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้น ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ไซร้ ท่านให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	มาตรา 10 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ให้รัฐสภาปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่รัฐสภายังมิได้ตั้งผู้ใด ให้สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน ประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราว

เมื่อพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่ามีลักษณะเด่นอยู่ 3 ประการ ประการแรก รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ประการที่สอง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ และประการสุดท้าย คือ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรี (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) หรือสมาชิก

พฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(1) รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์

ดังที่ได้เห็นมาแล้วว่าในรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดว่า ถ้ากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ หรือไม่อยู่ในพระนคร ให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน แต่เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนไปกำหนดให้การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นอำนาจร่วมกันของ “พระมหากษัตริย์” และ “สภาผู้แทนราษฎร”[10] อันสะท้อนให้เห็นถึงการประนีประนอมกันระหว่างคณะราษฎรกับคณะเจ้า

ประเด็นที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่า เหตุใดผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงเปลี่ยนไปใช้ระบบของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับอิทธิพลในเรื่องนี้จากรัฐธรรมนูญของประเทศใด หรือการกำหนดเช่นนี้เป็นสิ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทยคิดขึ้นเอง เพราะเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ไม่พบว่ามีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศใดเลยที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจหรือทรงเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งนี้ จากการตรวจสอบเอกสารรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ปรากฏว่ามีการอภิปรายในประเด็นดังกล่าวเอาไว้[11] ผู้เขียนเห็นว่าเอกสารที่จะช่วยไขปัญหาในเรื่องนี้ได้ คือ รายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีสมาชิก 9 คน คือ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา พระยาเทพวิทุร พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ พระยาปรีดานฤเบศร์ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม หลวงสินาดโยธารักษ์ พระยาศรีวิสารวาจา และพระยาราชวังสัน[12] แต่ปัจจุบันผู้เขียนยังไม่พบเอกสารดังกล่าว ประเด็นนี้จึงเป็นปริศนาที่รอการค้นคว้าต่อไป

---

[10] โปรดสังเกตด้วยว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้มี “สภาผู้แทนราษฎร” เพียงสภาเดียว ต่อมาใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงเริ่มต้นใช้ระบบสองสภา โดยกำหนดให้ “รัฐสภา” ประกอบด้วย “สภาผู้แทน” และ “พฤฒสภา”

[11] ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475, 25 พฤศจิกายน 2475.

[12] มีข้อสังเกตด้วยว่าในระยะแรกนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติให้ตั้งอนุกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 7 คน ต่อมาพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าลักษณะเด่นประการแรกของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่ตรงที่สภาผู้แทนราษฎรหรือในเวลาต่อมาคือรัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ โดยลักษณะดังกล่าวนี้จะมีความแตกต่างจากในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการโดยลำพังตามพระราชอัธยาศัย แต่หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม แต่การแต่งตั้งของพระองค์ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย โดยในทางตำรานั้นมีคำอธิบายเกี่ยวกับการที่รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์รองรับอยู่ หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ จึงต้องให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของราษฎรให้ความเห็นชอบเสียก่อน ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรทั้งประเทศได้ยินยอมผ่านทางรัฐสภาให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศทำนองเดียวกับการขึ้นทรงราชย์ของพระมหากษัตริย์ที่ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเช่นกัน[13]

การที่รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของราษฎรในฐานะผู้ทรงอำนาจรัฐในระบอบใหม่ที่สูงเด่นขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของราษฎรมีอำนาจที่จะปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้เองโดยลำพังทีเดียว

(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้

ลักษณะเด่นประการที่สองของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียว

ราษฎรในขณะนั้น ได้เสนอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตั้งพระยาศรีวิสารวาจาและพระยาราชวังสันเป็นอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ดู นรนิติ เศรษฐบุตร, “บทนำความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 10 ธันวาคม 2475,” ใน <u>เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก)</u>, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 4 – 5.

[13] หยุด แสงอุทัย, <u>คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ</u>, (พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511), น. 114.

หรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้ ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ใช้บังคับอยู่เป็นเวลากว่า 13 ปี ซึ่งนับว่ามีระยะเวลาการใช้บังคับที่ยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนั้น ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งที่เป็นบุคคลคนเดียวและคณะบุคคล โดยในเวลาต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้เช่นเดียวกัน แม้กระนั้นในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ปรากฏว่าได้มีการถกเถียงกันเกี่ยวกับประเด็นเรื่ององค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนสนับสนุนให้รัฐธรรมนูญกำหนดบังคับว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลหลายคนเท่านั้น จะเป็นคนเดียวไม่ได้

นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง ได้ขอแปรญัตติให้ตัดคำว่า “บุคคลคนเดียว” ออก โดยต้องการให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบด้วยบุคคลหลายคนเท่านั้น โดยให้เหตุผลว่าพระมหากษัตริย์กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีฐานะต่างกัน และการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวนั้น หากบุคคลดังกล่าวอ่อนแอก็อาจถูกรัฐบาลชักจูงได้ง่าย หรือหากเป็นผู้มีอำนาจมากและอยู่ในพรรครัฐบาลก็อาจมีอิทธิพลครอบงำรัฐบาล

“...ความประสงค์ของข้าพเจ้าก็คือไม่อยากจะให้มีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียว ต้องการให้มีทั้งคณะ ... พระมหากษัตริย์นั้นท่านเป็นผู้ที่เคารพสักการะบูชา เราเชื่อตาม 100 เปอร์เซ็นต์เป็นผู้ที่ไม่มีใครละเมิดได้ ทรงดำรงตำแหน่งที่ถาวร มีการสืบราชสันตติวงศ์ เพราะฉะนั้นเราเชื่อว่าพระองค์เดียวเท่านั้นที่ทำหน้าที่เป็นประมุขของเรา แต่ว่าตัวผู้สำเร็จนั้นข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าจะเป็นได้เช่นนั้น ... เราจะเห็นว่าถ้ามีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวถ้าหากว่าอ่อนแอแล้วรัฐบาลก็มีอำนาจจูงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปทางไหนก็ได้ แต่ถ้าหากว่าผู้สำเร็จมีอำนาจมากและอยู่ในพรรครัฐบาลแล้วก็อาจจะเป็นผู้ที่ชักบังเหียนอยู่ข้างหลังให้รัฐบาลนั้นเต้นไป ในกรณียุบสภาก็ดี กรณีอื่นก็ดี ถ้าหากว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประสงค์อย่างใดแล้วรัฐบาลมักจะไม่ใช้ความคิดเห็นเลย จะเอาอย่างไรก็เอาอย่างนั้น...”[14]

หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช กรรมาธิการ ชี้แจงว่า สาเหตุที่ไม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ โดยยังคงกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้นั้น เพราะต้องการถวายเป็นสิทธิแก่พระมหากษัตริย์ที่จะทรงตัดสินพระทัยว่าจะตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวหรือหลายคน โดยมีรัฐสภาเป็นผู้พิจารณากลั่นกรองบุคคลที่จะเป็น

---

[14] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, 12 เมษายน 2489: 6, 8.

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมาก็เคยมีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งที่เป็นบุคคลคนเดียวและหลายคนมาแล้วก็ไม่เคยปรากฏว่ามีความเสียหายแต่อย่างใด

"....ในประเด็นนี้กรรมาธิการไม่ได้แก้ไขอย่างใด เพราะว่าเห็นว่าการที่จะตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นสิทธิซึ่งเราได้มอบถวายพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นถ้าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งผู้สำเร็จราชการคนเดียวหรือหลายคนก็สุดแล้วแต่ท่านย่อมทรงทำได้ และนอกจากนั้นยังมีหลักประกันคือในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องตั้งด้วยความเห็นชอบของมหาสภาแห่งชาติ ไม่ใช่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงทำไปได้โดยพละการ ที่ท่านสมาชิกเกรงในข้อนี้ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถ้าเป็นบุคคลคนเดียวอาจจะอยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง นั้นกรรมาธิการก็เห็นใจ แต่ว่ามีมหาสภาแห่งชาติซึ่งจะต้องให้ความเห็นชอบแก่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แล้วก็น่าจะมีหนทางที่มหาสภาแห่งชาติจะได้เลือกสรรค์บุคคลซึ่งจะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นให้เป็นบุคคลที่เป็นกลางจริง ๆ ไม่อยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่งได้ ... และนอกจากนั้นสำหรับร่างมาตรานี้ก็เป็นไปตามร่างเดิมของรัฐธรรมนูญฉะบับปี 2475 ซึ่งได้ทดลองใช้มาแล้วและได้ผลดีและได้มอบไว้ให้สภา ฯ นี้เองอย่างในคราวตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในคราวที่แล้ว ๆ มา บางครั้งก็เป็นคณะผู้สำเร็จราชแทนพระองค์ ในบางคราวสภา ฯ นี้ก็ได้ลงมติให้มีผู้สำเร็จแต่เพียงคนเดียว นี่ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีเรื่องเสียหายอะไร..."[15]

นายฟอง สิทธิธรรม ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้ลุกขึ้นอภิปรายโต้แย้งหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ว่า อันที่จริงการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวก็ได้นั้น เป็นสิ่งที่มีข้อบกพร่องอยู่ เพียงแต่ไม่เคยมีการเปิดเผยถึงข้อบกพร่องนั้น

"...เมื่อภายหลังซึ่งสงบศึกล่วงมาแล้วนี้ข้าพเจ้าเคยกล่าวมีความเห็นตรงกับผู้แปรญัตติว่า การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบไปด้วยคนคนเดียวนั้นนอกจากตัวบุคคลผู้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะถูกกล่าวหาติเตียนแล้ว ช่องทางที่จะเปิดให้ใช้อิทธิพลเหนือรัฐบาลหรือเหนือสภาย่อมจะมีได้ ครั้งนั้นข้าพเจ้าถูกต่อว่าว่าอย่างนี้อยู่ด้วยกันไม่ได้ ข้าพเจ้าก็กลับบ้าน นั่นแหละคือความบกพร่องซึ่งปรากฏอยู่ข้างหลังแล้ว แต่ทว่ายังไม่ได้เผยออกมาข้างนอก..." [16]

---

[15] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, 12 เมษายน 2489: 9 – 10. โปรดสังเกตด้วยว่าในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้น มีการใช้คำว่า "มหาสภาแห่งชาติ" ซึ่งหมายถึง "รัฐสภา" ในเวลาต่อมานั่นเอง

[16] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, 12 เมษายน 2489: 10 – 11.

ต่อมา พระยามานวราชเสวี ประธานกรรมาธิการ ได้ลุกขึ้นชี้แจงว่า เป็นความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ เพราะบางโอกาสอาจจำเป็นต้องตั้งเป็นบุคคลคนเดียว บางโอกาสอาจจำเป็นต้องตั้งบุคคลหลายคนขึ้นอยู่กับเหตุผลและพฤติการณ์ในแต่ละเรื่องแต่ละช่วงเวลา โดยมีสภาคอยให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อันเป็นหลักประกันไม่ให้เกิดความเสียหาย[17]

จากนั้น นายสุวิชช พันธเศรษฐ ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ได้เสนอให้มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญว่า *"...การตั้งผู้สำเร็จราชพระองค์โดยหลักเราต้องตั้งเป็นคณะไว้เว้นแต่มหาสภาแห่งชาติจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น..."* แต่ นายปริญญา จุฑามาศ กรรมาธิการ ได้ลุกขึ้นอภิปรายยืนยันว่ากรรมาธิการได้ไตร่ตรองประเด็นนี้ดีแล้ว[18] สุดท้ายจึงต้องมีการลงมติในประเด็นนี้ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้แทนราษฎรถึง 72 คน ยกมือเห็นควรให้ยืนไว้ตามร่างเดิม ในขณะที่มีสมาชิกเพียง 20 คนเท่านั้น ที่ยกมือเห็นควรให้แก้ไขตามที่ผู้แปรญัตติเสนอ[19] ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงยังคงกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 นั่นเอง

ผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองลักษณะนี้ต่างมีข้อดีและข้อเสียด้วยกันทั้งคู่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เป็นบุคคลคนเดียวนั้น แม้จะมีข้อดีในแง่ความเป็นเอกภาพและความรวดเร็วในการตัดสินใจ แต่ก็อาจขาดความรอบคอบอันจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดได้ ในขณะที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายคนนั้น แม้ว่าอาจทำให้การตัดสินใจเป็นไปด้วยความรอบคอบมากขึ้น เพราะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก่อนตัดสินใจ แต่การที่ต้องประชุมปรึกษาหารือกันเช่นนั้นอาจทำให้การตัดสินใจในบางกรณีเกิดความล่าช้าหรือไม่ทันต่อเหตุการณ์ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบด้วยสมาชิกหลายคน ย่อมเป็นธรรมดาที่อาจมีความเห็นไม่ลงรอยกัน แม้สุดท้ายการลงมติจะช่วยยุติความเห็นที่แตกต่างนั้นได้ แต่ในขณะเดียวกันสถานการณ์เช่นนั้นย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นเอกภาพภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

---

[17] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, 12 เมษายน 2489: 11.

[18] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, 12 เมษายน 2489: 12 – 13.

[19] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, 12 เมษายน 2489: 15 – 16.

การที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองลักษณะต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนเช่นนี้ทำให้ยากที่จะชี้ขาดลงไปว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลักษณะใดดีกว่ากัน ทั้งนี้ เราอาจจะมองเห็นจุดแข็งและจุดอ่อนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองลักษณะได้ดียิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาการแต่งตั้งและบทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เกิดขึ้นในทางความเป็นจริง ระหว่าง พ.ศ. 2477 ถึง พ.ศ. 2490

(3) คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ลักษณะเด่นประการสุดท้ายของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 คือ ผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มอบหมายหน้าที่นี้ให้แก่ “คณะรัฐมนตรี” ซึ่งจากการตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ปรากฏที่มาและเหตุผลของการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศแล้ว พบว่ามีบางประเทศที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือ รัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์[20] และรัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียม[21] เป็นไปได้หรือไม่ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจได้รับอิทธิพลในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องนี้จากรัฐธรรมนูญของสองประเทศดังกล่าวด้วย

มีปัญหาให้ต้องพิจารณาอยู่ว่า การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ จะทำให้หน้าที่ของพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีทับซ้อนกันหรือไม่

ไพโรจน์ ชัยนาม เคยวิจารณ์เรื่องนี้เอาไว้ในคราวที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ว่า การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวนั้นเป็นข้อบกพร่องประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดย ไพโรจน์ ได้ยกตัวอย่างปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้สองกรณี กรณีแรก คือ พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้อยู่ในสมัยประชุมและจำเป็นต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร และกรณีที่สอง คือ พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบและจำเป็นต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร

---

[20] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 41 และมาตรา 48

[21] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 90

“ถ้ามีกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตลงในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้อยู่ในสมัยประชุมอย่างหนึ่ง และในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบยังไม่ทันที่จะมีการเลือกตั้งกันใหม่อีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้โดยพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ถ้าจะตีความตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คณะรัฐมนตรีก็จะต้องกระทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปก่อนชั่วคราว ปัญหาต่อไปจึงมีว่าใครจะเป็นผู้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เพราะพระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีพระชนม์อยู่ การจะตีความอย่างกว้างขวางให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่อย่างพระมหากษัตริย์ได้ เช่น ตราพระราชกฤษฎีกาในนามของพระมหากษัตริย์ได้นั้นดูจะมากไป หรือจะให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพระมหากษัตริย์ขึ้นเอง (ตามมาตรา 9) เพื่อให้ตราพระราชกฤษฎีกาในฐานที่เป็นประมุขของประเทศต่อไปนั้นก็ยิ่งไม่ถูกต้อง และเป็นการน่ากลัวมากในการที่มอบอำนาจไว้ให้แก่คณะรัฐมนตรีในกรณีเช่นนี้”[22]

ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการใช้ระบบสองสภา โดยกำหนดให้ “รัฐสภา” ประกอบด้วย “สภาผู้แทน” มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร และ “พฤฒสภา” มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ “คณะรัฐมนตรี” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนไปกำหนดให้ “สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน” ประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

จากการตรวจสอบเอกสารการร่างรัฐธรรมนูญไม่ปรากฏว่าได้มีการอภิปรายถึงที่มาของการกำหนดในลักษณะดังกล่าว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดในลักษณะเช่นนี้มีส่วนที่คล้ายคลึงกับ “สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน” ซึ่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 กำหนดให้ประกอบด้วยผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์คนหนึ่งซึ่งต้องเป็นเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์ที่มีพระชนมายุเกินกว่า 20 พรรษา กับสมุหมนตรีซึ่งมาจากเสนาบดีผู้มีอาวุโสมากที่สุดในราชการ 2 คน โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจได้รับอิทธิพลบางส่วนจากกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 โดยเฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เสนาบดีผู้มีอาวุโสมากที่สุดในราชการ 2 คน เป็นสมุหมนตรีในสภาสำเร็จราชการแผ่นดิน โดยนำมาปรับเป็นสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน เพื่อให้สภาที่เพิ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกนี้มีหน้าที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ

---

[22] ไพโรจน์ ชัยนาม, การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ, (พระนคร : พานิชสุภผล, 2488), น. 174 – 175.

อย่างไรก็ดี ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้สมาชิกพฤฒสภาทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวอยู่เหมือนกัน โดย นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง ได้ขอแปรญัตติประเด็นนี้โดยให้เหตุผลว่า พฤฒสภาเป็นสภานิติบัญญัติ จึงไม่ควรเข้าไปทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยเขาเห็นว่าการให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวนั้นมีความเหมาะสมอยู่แล้ว

"...ปัญหาว่าจะให้สภาอาวุโสเข้าไปรักษาการในขณะที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงตั้งผู้สำเร็จ ในข้อนี้ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยเพราะเหตุว่าสภาอาวุโสนั้นเป็นสภานิติบัญญัติ เหตุใดจะทลึ่งเข้าไปรักษาการ ซึ่งในรัฐธรรมนูญเก่าของเราซึ่งปฏิบัติมา 10 กว่าปีไม่มีอะไรเสียหาย ที่เราจะให้รัฐบาลรักษาการทำไมท่านจะต้องแก้ เพราะร่างเดิมใช้มา 13 ปีแล้วปฏิบัติมาได้โดยเรียบร้อย เพราะฉะนั้นเมื่อผู้สำเร็จยังไม่ได้ตั้งแล้วก็ขอให้รัฐบาลรักษาการไปตามเดิม เพราะของเก่ารัฐบาลรักษาการก็ไม่มีอะไรเสียหาย จึงให้รัฐบาลรักษาการแทนไม่ใช่ให้สมาชิกสภาผู้ซึ่งเป็นสภานิติบัญญัติ ถ้าเช่นนั้นข้าพเจ้าจะแปรญัตติให้ทุกคนไปรักษาการแทนพระมหากษัตริย์..."[23]

หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช กรรมาธิการ ชี้แจงว่า ที่ไม่ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวนั้น เพราะเกรงว่าคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจเด็ดขาด ส่วนการกำหนดให้สมาชิกพฤฒสภาทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว เพราะเมื่อต้องมีการสำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ไม่ต้องไปหาผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ลำบาก เนื่องจากมีสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนถูกบ่งไว้แล้ว ทั้งยังมีวัยวุฒิเหมาะสมที่จะทำหน้าที่นี้

"...กรรมาธิการรู้สึกเสียใจที่ไม่สามารถที่จะรับคำแปรญัตติของท่านได้ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเหตุว่า ... พอตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่างลงแล้วท่านจะให้รัฐบาลเข้าไปเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตอนนี้เกรงว่าจะเป็นโอกาสให้รัฐบาลซึ่งเป็นอำนาจบริหารแล้วก็ถ้าผิว่าอยากจะบริหารมากเกินขอบเขตต์แล้ว ตอนนี้เป็นการทำได้สะดวก เพราะเป็นทั้งในหลวงเป็นทั้งรัฐบาลเป็นทั้งนายกรัฐมนตรี คือระหว่าง 4 ซ้า 5 วันก่อนจะตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์รัฐบาลเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกือบจะเป็นอำนาจแอปโสลุท ... นี่เป็นหนทางอันตรายและกรรมาธิการได้คำนึงแล้ว ... ทีแรกได้คิดดูว่าควรจะให้อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย คืออำนาจนีติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการมาประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น แต่มาคำนึงดูว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจจะเข้ามาเกี่ยวข้อง คณะกรรมาธิการจึงมีความข้องใจ จึงได้ตกลงให้สมาชิกสภาอาวุโสประกอบกันขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว แล้วให้มหาสภา

---

[23] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, 12 เมษายน 2489: 16.

แห่งชาติได้ปรึกษากันรีบตั้งผู้สำเร็จเป็นการถาวรต่อไป ในขณะที่จะให้สภาอาวุโสเป็นขอให้โปรดรำลึกว่าเป็นการชั่วคราวไม่ใช่ยืดเยื้ออะไร และสภาอาวุโสอย่างที่ท่านทราบก็เป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิทรงไว้ซึ่งวัยวุฒิเป็นผู้หลักผู้ใหญ่แล้วก็มีอำนาจยับยั้งกฎหมาย คือแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ในข้อที่ว่านี้ไปส่วนหนึ่งแล้ว คือต้องพิจารณาพระราชกฎหมายกว่าจะถึงพระมหากษัตริย์ และข้อสำคัญจะต้องให้บุคคลซึ่งมีตัวอยู่แล้วไม่ต้องไปหาให้ลำบากเพราะว่าพระราชบัลลังก์จะขาดประมุขว่างลงไม่มีผู้ทำการแทนพระมหากษัตริย์ว่างลงเช่นนี้ไม่ได้..."[24]

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้ว กล่าวได้ว่าการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ไม่ใช่ของประหลาด ในประเทศสวีเดนรัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ "ประธานรัฐสภา" ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[25] หรือกรณีของประเทศกัมพูชา รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ "ประธานวุฒิสภา" เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[26]

แม้จะมีการโต้แย้งกันอยู่บ้างว่าควรจะให้ "คณะรัฐมนตรี" หรือ "สมาชิกพฤฒสภา" ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังที่ได้กล่าวมา แต่คงต้องยอมรับว่าทั้งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกพฤฒสภาต่างมีความเชื่อมโยงกับราษฎรด้วยกันทั้งคู่ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่าการให้สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวน่าจะมีความเหมาะสมและคล่องตัวมากกว่า เพราะคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิกหลายสิบคน หากเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น รัฐมนตรีอาจจะไม่สามารถเดินทางมาประชุมกัน และหากองค์ประชุมไม่ครบ คณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถใช้อำนาจในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ในขณะที่สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนนั้นอาจจะพอหาทางมาประชุมและตัดสินใจในกิจการซึ่งมีความเร่งด่วนให้ลุล่วงไปได้

5.2.3 การแต่งตั้งและบทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2490

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ในวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้นำ "ร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม" ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอไว้ดูก่อน และได้

---

[24] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, 12 เมษายน 2489: 17 – 18.

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 7

[26] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 11

ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แต่ทรงเปลี่ยนเรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” โดยทรงต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่[27] กระทั่งนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

อย่างไรก็ดี ในปีต่อมาได้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองหลายระลอก เริ่มต้นจากการที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรีคนแรกของไทย ตรา “พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476” ซึ่งส่งผลให้มีการงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราด้วย ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 พระยาพหลพลพยุหเสนาจึงเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา เพื่อให้มีการเปิดประชุมสภาและนำรัฐธรรมนูญกลับมาใช้บังคับ ส่งผลให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาต้องลาออกจากตำแหน่ง จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน “คณะกู้บ้านกู้เมือง” ภายใต้การนำของ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช ได้นำกำลังทหารจากหัวเมืองเข้ายึดอำนาจและยื่นคำขาดให้รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาลาออก กองกำลังของทั้งสองฝ่ายเผชิญหน้ากัน โดยในระหว่างนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จไปประทับที่พระตำหนักเขาน้อย จังหวัดสงขลา ภายหลังการสู้รบสิ้นสุดลงผลปรากฏว่าคณะกู้บ้านกู้เมืองเป็นฝ่ายปราชัย[28]

มีผู้วิเคราะห์เอาไว้ว่าความพ่ายแพ้อย่างต่อเนื่องของฝ่ายที่สนับสนุนสถาบันพระมหากษัตริย์ อาจทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นถึงสัญญาณที่ไม่ดีบางอย่าง เมื่อเหตุการณ์สงบลงและพระองค์ได้เสด็จพระราชดำเนินกลับคืนสู่พระนครในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2476 แล้ว เพียงหนึ่งเดือนหลังจากนั้น พระองค์ได้ตัดสินพระทัยเสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักร[29] นำไปสู่การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

---

[27] เดือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม, (พระนคร : นิติสาส์น, 2477), น. 15.

[28] ธงชัย ลิขิตพรสวรรค์, สมุดภาพพระยาพหลพลพยุหเสนา เล่ม 2 : ปราบกบฏ พ.ศ. 2476, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์ต้นฉบับ, 2558), น. 9 – 13. และ สุพจน์ ด่านตระกูล, ประวัติรัฐธรรมนูญ, (นนทบุรี : สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม (ประเทศไทย), 2550), น. 28 – 34.

[29] ณัฐพล ใจจริง, ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ, (กรุงเทพมหานคร : ฟ้าเดียวกัน, 2556), น. 109. และ ณัฐพล ใจจริง, กบฏบวรเดช : เบื้องแรกปฏิปักษ์ปฏิวัติสยาม 2475, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2559), น. 302 – 303.

(1) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนแรกในระบอบประชาธิปไตย

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ไม่ถึงสองปี และความวุ่นวายทางการเมืองหลายระลอกดูเหมือนจะยุติลงชั่วคราว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะเสด็จพระราชดำเนินประพาสต่างประเทศ และโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญในเวลานั้นกำหนดว่า ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร จะได้ทรงตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร[30] เราจึงได้เห็นการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จากการค้นคว้าพบว่าเรื่องราวเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนแรกนี้มีความน่าสนใจอย่างมาก ทั้งในแง่ของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเราจะได้เห็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับพระมหากษัตริย์ บทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตลอดระยะเวลาปีเศษ ๆ ที่อยู่ในตำแหน่ง รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2476[31] ได้มีการพิจารณาเรื่องการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในคราวที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ประทับในราชอาณาจักร โดยการประชุมเริ่มต้นจาก นายสวัสดิ์ ยูวะเวส ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ เสนอญัตติคัดค้านการเสด็จพระราชดำเนินโดยอ้างว่าเป็นการแสดงอัธยาศัย

“...มารยาทอันดีงามของบุคคลนั้น มีอยู่ในครอบครัวเดียวกันนั้นเสมอ ถ้าผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวจะไปต่างถิ่น ผู้ที่อยู่ในครอบครัวนั้นยังได้พยายามแสดงความอาลัยซึ่งเป็นอัธยาศัยอันดี ในครอบครัวหนึ่ง ๆ มีหลายชั้น เช่นพี่น้อง บิดามารดา แต่ในที่นี้สำหรับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็เป็นประมุขที่นับถืออย่างสูงสุด ... ย่อมเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะขอให้ลงมติถวายคำคัดค้าน การที่ถวายคำคัดค้านนี้มิได้หมายความว่า ให้ลงมติห้ามมิให้เสด็จ ฯ ไป การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเสด็จประพาสยุโรปครั้งนี้ เป็นการไปไกลสุดหล้าฟ้าเขียว เมื่อพระองค์ท่านเสด็จ ฯ ไปเป็นเวลานานเช่นนี้ ก็เป็นที่ว้าเหว่ เหตุนี้จึงได้เสนอญัตติเพื่อแสดงอัธยาศัย...”[32]

---

[30] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10

[31] ยังเป็นการนับปีปฏิทินแบบเก่า คือ ปีปฏิทินเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนของปีหนึ่ง และสิ้นสุดในวันที่ 31 มีนาคมของปีถัดไป ส่วนปีปฏิทินที่เริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคมนั้น จะเริ่มใช้ครั้งแรกใน พ.ศ. 2484 ตามพระราชบัญญัติปีประดิทิน พุทธศักราช 2483

[32] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2476, สมัยสามัญ, 8 มกราคม 2476: 116.

หลังจากที่นายสวัสดิ์อภิปรายจบลง ได้มีผู้แทนราษฎรบางคนโต้แย้งว่าการเสนอญัตติดังกล่าวไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุม จนนำไปสู่การถกเถียงอย่างกว้างขวาง สุดท้ายที่ประชุมจึงได้ลงมติว่าให้รอการปรึกษาญัตติดังกล่าวไว้ก่อน[33] จากนั้นที่ประชุมจึงได้เปลี่ยนไปปรึกษาหารือกันในวาระอื่น ๆ กระทั่งในช่วงท้ายก่อนที่จะเลิกประชุม ขุนสมาหารหิตะคดี ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ได้ลุกขึ้นอภิปรายสอบถามรัฐบาลเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

"ต่อไปนี้ก็หมดระเบียบวาระประชุมแล้ว ข้าพเจ้าอยากจะขอถือโอกาสถามสักเล็กน้อย คือว่าตามสำเนาหมายกำหนดการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้เสด็จ ฯ ยังยุโรปและอเมริกา ในวันที่ 12 เดือนนี้ ข้าพเจ้าอยากจะถามรัฐบาลว่าตามรัฐธรรมนูญมาตรา 10 มีว่าจะต้องมีผู้รักษาการแทน บัดนี้ได้มีผู้แทนแล้วหรือยัง และผู้แทนนั้นคือใครบ้าง"[34]

พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในเวลานั้น ได้ลุกขึ้นชี้แจงว่ารัฐบาลจะเสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมในวันนี้ และกล่าวว่า *"ข้าพเจ้าขอเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ขอให้สภา ฯ นี้ลงมติรับรอง..."* ซึ่งปรากฏว่าสมาชิกได้ยกมือรับรองพร้อมเพรียงกันอย่างเป็นเอกฉันท์ โดยไม่ปรากฏว่ามีการอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลที่รัฐบาลเสนอมาแต่อย่างใด[35]

ทั้งนี้ แม้รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นจะเปิดช่องให้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่ปรากฏว่าได้มีการตัดสินใจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียว และเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าในครั้งนั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอพระนาม สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นชอบ

---

[33] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2476, สมัยสามัญ, 8 มกราคม 2476: 116 – 129.

[34] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2476, สมัยสามัญ, 8 มกราคม 2476: 164.

[35] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2476, สมัยสามัญ, 8 มกราคม 2476: 164, 166.



ภาพที่ 5.1 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เสด็จไปทรงเปิดมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2477[36]

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ทรงเข้ารับหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2476 โดยมี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เป็นผู้รักษาราชการในหน้าที่ราชเลขานุการในพระองค์[37] และทรงแต่งตั้งให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร เป็นที่ปรึกษาผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย[38]

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับรัฐบาลไม่ค่อยราบรื่นนัก โดยปรากฏความขัดแย้งกันอยู่เนือง ๆ โดยเฉพาะกรณีที่ไม่ทรงลงพระนามในร่าง

---

[36] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบอบใหม่ พ.ศ. 2478-94: ที่มา แบบแผน และการปรับตัวของสถาบันกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ,” ศิลปวัฒนธรรม, ปีที่ 33, ฉบับที่ 9, น. 74 (กรกฎาคม 2555).

[37] พระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกร และ หม่อมเจ้าประสบศรีจิรประวัติ, จดหมายเหตุ เสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป พ.ศ. 2476-2477 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2527), น.2.

[38] หม่อมราชวงศ์ปรียนันทนา รังสิต, “พระประวัติ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร,” ใน ไปเมืองนอกครั้งแรก ร.ศ. 118, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงเทพ (1984), 2548), น. 51.

พระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญา พุทธศักราช 2477 (ฉะบับที่ 6) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา พุทธศักราช 2477 (ฉะบับที่ 3) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร พุทธศักราช 2477 ซึ่งเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีพระราชโทรเลขส่งมาจากประเทศอังกฤษ โดยในเวลาต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับกลับขึ้นไป แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็มิได้ประทานกลับคืนมาภายใน 15 วัน นายกรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญนำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับไปประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย[39]

ต่อมาในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติ และทรงมีพระราชโทรเลขพระราชทานมายังกรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ด้วยว่าตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นอันพับไป ซึ่งทันทีที่กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ทรงรับทราบพระราชโทรเลขดังกล่าวแล้ว ก็ได้ทรงมีหนังสือแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีว่าทรงพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และจะไม่ทรงลงพระนามในหนังสือราชการใด ๆ อีก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ จึงเดินทางไปเข้าเฝ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์[40]

พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาซึ่งขณะนั้นทรงเป็นราชเลขานุการในพระองค์ทรงบันทึกเกี่ยวกับการมาเฝ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ไว้ว่า พระยาพหลพลพยุหเสนาได้กราบทูลว่าการที่จะไม่ทรงราชการอีกต่อไปนั้นยังไม่ถูกต้อง ควรรอให้พระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติมาถึงสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน แต่กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ตรัสว่าการที่ต้องทรงทำเช่นนั้นก็เพราะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการดำรัสสั่งมา ทั้งนี้ หม่อมเจ้าวรรณไวทยากรได้กราบทูลต่อพระองค์ด้วยว่าตามกฎหมายแล้วยังไม่ทรงขาดจากตำแหน่ง ต้องรอให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติการสละราชสมบัติก่อน นอกจากจะทรงแสดงว่าไม่ทรงสามารถที่จะปฏิบัติพระภาระหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้อีกต่อไป ถ้าทรงแสดงเช่นนั้นแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะเข้าทำการแทนตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญ กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์จึงตรัสว่าพระองค์ไม่สามารถที่จะทรงปฏิบัติพระภาระในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้อีกต่อไป เนื่องจากมีพระบรมราชโองการสั่งห้ามไว้ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์จึงกราบทูลว่า *“ถ้าเช่นนั้นแล้วก็เป็นอันว่า*

---

[39] ปูนเทพ ศิรินุพงศ์, “พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น. 146 – 150.

[40] สุจริต ถาวรสุข, พระประวัติและงานศิลปะของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์, (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511), น. 169 – 170.

ในระหว่างรอพระราชหัตถเลขา ถ้ามีเหตุฉุกเฉินหรือกิจราชการจำเป็นที่จักต้องกระทำแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะได้ดำเนินการไป แต่ข้อตกลงอันนี้เป็นการตกลงภายในเท่านั้น ลางทีจะไม่มีเหตุอันใดเกิดขึ้นที่จะต้องทำเช่นนั้นเลย"[41]

จากกรณีที่ได้กล่าวมามีประเด็นให้ต้องพิจารณาว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัติ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้ทรงแต่งตั้งขึ้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จะพบว่าไม่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเอาไว้

อย่างไรก็ตาม ในทางตำรานั้น หยุด แสงอุทัย มีความเห็นว่า ฐานะระหว่างพระมหากษัตริย์กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ใช่ฐานะตัวการตัวแทนตามกฎหมายแพ่งที่เมื่อตัวการตายตัวแทนก็หมดอำนาจไปในตัว แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แม้รัฐธรรมนูญจะถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม แต่เมื่อทรงแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาหรือรัฐสภาได้ดำเนินการแต่งตั้งไปแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะได้มีการส่งมอบงานให้พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ซึ่งสืบราชสมบัติต่อมา[42]

อนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในเรื่องนี้ ในเวลาต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ห้าใน พ.ศ. 2492 ได้มีการกำหนดเป็นครั้งแรกว่า กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ก็ให้ผู้นั้นเป็นปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน[43] โดยรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับต่อ ๆ มาหลังจากนั้นก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันจนถึงปัจจุบัน

(2) สภาผู้แทนราษฎรกับการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติแล้ว โดยเหตุที่ทรงสละพระราชสิทธิที่จะทรงสมมติเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งให้เป็นพระรัชทายาท สภาผู้แทนราษฎรจึงได้เรียกประชุม เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2477 โดยที่ประชุมได้ใช้

---

[41] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2274 - 2279.

[42] หยุด แสงอุทัย, <u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย</u>, (พระนคร : สำนักงานประชานิติ, 2489), น. 136 – 137.

[43] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 25

เวลาช่วงแรกพิจารณาเรื่องการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและการเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ โดย เจ้าพระยาวรพงศ์พิพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวังในเวลานั้นได้กล่าวต่อสภาว่า *"ผู้ที่จะสืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ตามกฎมณเฑียรบาลตามที่สมเด็จกรมพระนริศฯ ได้ทรงสืบสวนแล้ว ได้แก่ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลาฯ ซึ่งได้สิ้นพระชนม์แล้ว กับมีพระราชโอรส คือ พระองค์เจ้าอานันทมหิดลนั้นเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ตามกฎมณเฑียรบาลตามที่ได้แจกไปให้ท่านแล้ว"*[44]

ตารางที่ 5.2 ลำดับบัญชีสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว[45]

ลำดับที่	พระนาม	ปสูติ พ.ศ.	หมายเหตุ
	สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์	2434	หาพระองค์ไม่แล้ว
1	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล	2468	
2	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าภูมิพลอดุลยเดช	2470	
3	สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต	2424	
4	พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุมภฏพงศ์บริพัตร	2447	
	สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศร์	2425	หาพระองค์ไม่แล้ว
5	พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าภาณุพันธ์ยุคล	2453	
6	พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าเฉลิมพลทิฆัมพร	2456	
7	พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอนุศรมงคลการ	2458	
	พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนารท (กิตติยากร)	2417	หาพระองค์ไม่แล้ว
8	หม่อมเจ้าอมรสมานลักษณ์	2439	
9	หม่อมเจ้านักขัตรมงคล	2440	
10	หม่อมเจ้าขจรจบกิตติคุณ	2443	
	พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงปราจิณกิติบดี (ประวิตร)		หาพระองค์ไม่แล้ว
11	หม่อมเจ้ากัลยาณวงศ์ประวิตร	2449	
12	หม่อมเจ้าจิตรปรีดี	2450	
13	หม่อมเจ้าวิกรมสุรสีห์	2454	

[44] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2328 – 2329.

[45] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2430 – 2433.

ลำดับที่	พระนาม	ปสูติ พ.ศ.	หมายเหตุ
	พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช (จิรประวัติ)		หาพระองค์ไม่แล้ว
14	หม่อมเจ้าประสบศรีจิรประวัติ	2444	
15	หม่อมเจ้านิทัศนาธร	2448	
16	หม่อมเจ้าขจรจิรพันธ์	2455	
	พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ (อาภากร)		หาพระองค์ไม่แล้ว
17	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา	2447	
18	หม่อมเจ้ารังษิยากร	2449	
19	พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระกำแพงเพ็ชร์อัครโยธิน (ฉัตรชัย)	2424	
20	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าเปรมบุรฉัตร	2456	
21	พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงสิงหกรมเกรียงไกร (วุฒิไชย)	2426	
22	หม่อมเจ้าทรงวุฒิไชย	2453	
23	หม่อมเจ้าอุไทยเฉลิมลาภ	2456	

หมายเหตุ ที่ขีดเส้นสัญประกาศไว้ใต้พระนามพระองค์ใด หมายความว่า พระมารดาของท่านพระองค์นั้นเป็นเจ้า คือ เป็น อุภโตสุชาติ

นายไต๋ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ได้สอบถามเกี่ยวกับพระชนมายุและคุณสมบัติของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล โดยเจ้าพระยาวรพงศ์พิพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง ได้กล่าวว่า *“10 พรรษา คุณสมบัติก็เรียนอยู่สวิทเซอร์แลนด์”*[46] ทั้งนี้ ได้มีผู้แทนราษฎรบางคนอภิปรายตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหมาะสมในเรื่องพระชนมายุของพระพระองค์เจ้าอานันทมหิดลด้วย เช่น ร้อยโททองดำ คล้ายโอภาส ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี กล่าวว่า *“..ข้าพเจ้าไม่อยากจะไหว้เด็กหรอก ข้าพเจ้าอยากจะไหว้คนที่มีอายุพรรษามากกว่าเด็ก เด็กราษฎรทั้งหลายเขาไม่ค่อยจะเคารพนับถือนัก เขาเคารพนับถือผู้ใหญ่มากกว่า ... แล้วอีกอย่างหนึ่ง เจ้านายที่ราษฎรเคยเห็นอกเห็นใจมาแล้วนั้น ราษฎรจะนับถือมาก ถ้าหากว่าเจ้านายที่อยู่ห่างไกลหรือไปอยู่ต่างประเทศแล้ว ราษฎรจะไว้ใจหรือเคารพนับถือได้อย่างไร...”*[47] ขณะที่ นายไต๋ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร อภิปรายว่า *“...ดูเหมือนว่าถ้าเราตั้งพระเจ้าแผ่นดินที่ยังทรงพระเยาว์*

[46] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2334.

[47] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2340 – 2341.

เป็นกษัตริย์แล้ว ยังจะต้องตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีก ซึ่งในที่สุดผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั่นเองที่เป็นพระเจ้าแผ่นดิน ไม่ใช่พระเจ้าอยู่หัวพระองค์นั้น แล้วก็ทำอะไรไม่ได้เป็นเวลา 10 ปี..."[48] อย่างไรก็ดี ร้อยตรีถัด รัตนพันธุ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง กล่าวว่า *"...พระองค์เจ้าอานันทมหิดลนั้นเป็นผู้อยู่ต้นที่สุด ก็ควรจะเป็นพระมหากษัตริย์ ถึงแม้ว่าจะเด็กก็ตาม แต่ว่าเราอาจจะมีผู้รักษาราชการแผ่นดินแทนพระองค์ได้ ผู้รักษาราชการนั้นไม่จำเป็นจะต้องมีคนเดียว เราอาจจะตั้งเป็นคณะก็ได้..."*[49]

แม้ในที่ประชุมจะมีการถกเถียงกันอยู่บ้างในเรื่องพระชนมายุ แต่เมื่อมีการลงมติ ผลปรากฏว่ามีสมาชิกถึง 127 คน เห็นควรให้พระองค์เจ้าอานันทมหิดลเป็นพระมหากษัตริย์ มีสมาชิกเพียง 2 คนเท่านั้นที่ไม่เห็นชอบด้วย เป็นอันว่าสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบให้อัญเชิญพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์[50]

อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลยังทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้เนื่องจากยังทรงพระเยาว์ สภาผู้แทนราษฎรจึงต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ สมควรด้วยว่า ในคราวที่นายกรัฐมนตรีไปเข้าเฝ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ได้มีการทูลเชิญให้ทรงดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย แต่ทรงปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าทรงพระชรา มีชันษาถึง 72 พรรษา ทั้งพระกรรณก็ตึง พระบาทก็พิการ ทรงพระดำเนินไม่ถนัด กับทรงเหน็ดเหนื่อยมามากแล้ว ไม่สามารถที่จะทรงปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ดี พระองค์เจ้าอานันทมหิดลเองก็มีชันษาเพียง 10 พรรษา หากพระองค์ทรงรับก็จะต้องเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถึง 10 ปี ทรงทำไม่ไหว แต่ทรงยินดีให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งคราวเป็นการส่วนพระองค์ นอกจากนี้ มีการทูลเชิญพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงศ์ ซึ่งขณะนั้นประทับอยู่ที่ยุโรปทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย แต่ทรงปฏิเสธเช่นเดียวกัน[51]

---

[48] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2352.

[49] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2355 – 2356.

[50] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2364.

[51] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41*

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีการอภิปรายหลายประเด็นที่น่าสนใจ แต่ในที่นี้จะยกเพียงบางประเด็นที่สำคัญมากล่าวถึงเท่านั้น[52] โดยการพิจารณาเริ่มต้นจากการที่ นายฟัก ณ สงขลา ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุตรดิตถ์ เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาก่อนว่าจะเลือกบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่ง พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี กล่าวว่า *"รัฐบาลขอเสนอให้เป็นคณะ คือจำนวน 3 คน ไม่เกินกว่านั้น"* ปรากฏว่าที่ประชุมได้ลงมติให้ตั้งตามที่รัฐบาลเสนอ[53]

หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีได้เสนอพระนาม พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยายมราช เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยให้เหตุผลว่า *"...บุคคลทั้ง 3 นี้ที่เลือกก็ด้วยคุณลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ 1. ต้องให้ทางมหาชนมีความเชื่อถือ 2. เกี่ยวกับต่างประเทศ 3. เกี่ยวกับพระบรมวงศ์ แล้วก็ 4. เกี่ยวกับเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่จะดำเนินการของประเทศให้ลุล่วงไปได้ ทีนี้สำหรับกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์นั้น เกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์สนิทชิดเชื้อกับเจ้านายฝ่ายในและฝ่ายหน้าได้ดี แล้วก็เป็นเจ้านายที่ซื่อตรง ที่จะคดเคี้ยวเห็นจะไม่มี เพราะนิสสัยเป็นคนซื่อตรงจริง ๆ แต่ว่าส่วนวิชาความรู้ของผู้นี้ไม่ใช่ปราดเปรื่องอะไรนัก เป็นแต่ว่าเคยสอบไล่ได้จากโรงเรียนนายร้อยเป็นชั้นนายทหาร แล้วก็ได้ติดสอยห้อยตามพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไปในที่ต่าง ๆ ส่วนพระองค์เจ้าอาทิตย์ ฯ นั้นมีความรู้ความชำนาญในการปกครองมาแล้ว เช่นได้เคยเป็นข้าหลวงประจำจังหวัดมาแล้ว และได้เคยศึกษามาในต่างประเทศแล้ว มีความรู้ในเรื่องรัฐประศาสตร์ อะไรต่ออะไร เป็นเจ้านายที่คล่องแคล่วดีด้วย นิสสัยชอบในทางการปกครองชะนิดนี้ ส่วนเจ้าพระยายมราชนั้นเป็นผู้ใหญ่ เคยเป็นครูเจ้านายมาทั้งนั้น แล้วก็เคยรับหน้าที่ใหญ่ ๆ โต ๆ มาโดยมาก ชื่อเสียงก็ดี และมีคนเคารพนับถือกันโดยมาก แต่นั่นแหละถึงแม้ว่าจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้างก็พอที่จะอภัยให้ได้"* [54]

ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้บันทึกเหตุผลที่คณะรัฐมนตรีเสนอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และ เจ้าพระยายมราช เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เอาไว้ด้วยว่า

---

[52] เนื้อหาการพิจารณาในเรื่องนี้ฉบับเต็ม โปรดดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2364 – 2428.

[53] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2369 – 2373.

[54] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2373 – 2374.

“...นอกจากสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนริศฯ ก็มีเจ้านายที่ทรงกรมอยู่องค์หนึ่งคือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอ๊อศคาร์นุทิศ กรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ ซึ่งเป็นโอรสใน สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระจักรพรรดิพงศ์ฯ ซึ่ง นายพันเอก พระยาพหลฯ คุ้นเคยกับท่าน เพราะรับราชการเป็นราชองครักษ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ด้วยกัน ส่วนข้าพเจ้านั้น พระองค์ท่านทรงรู้จักข้าพเจ้าตั้งแต่ข้าพเจ้าเป็นนักศึกษาอยู่ในปารีส ... ข้าพเจ้านับถือท่านมากที่ได้เห็นพระจริยาวัตรเยี่ยงนักประชาธิปไตย ไม่ทรงถือองค์ว่าเป็นเจ้านายที่สูงศักดิ์ ... เมื่อนายพันเอก พระยาพหลฯ และข้าพเจ้าไปเฝ้าเสด็จในกรมองค์นั้น เพื่อขอประทานอนุญาตเสนอพระนามท่านต่อสภาผู้แทนราษฎรให้ลงมติเห็นชอบในการตั้งท่านเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ท่านก็ได้ประทานอนุญาต ครั้นแล้ว พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ราชเลขานุการในพระองค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้เสด็จมาพบ พ.อ. พระยาพหลฯ และข้าพเจ้าที่วังปารุสกวัน ได้ทรงนำเอกสารต่างๆ มาให้ พ.อ. พระยาพหลฯ และข้าพเจ้าพิจารณา พ.อ. พระยาพหลฯ และข้าพเจ้า เห็นว่าพระองค์ได้ทรงร่วมมือกับรัฐบาลเป็นอย่างดี จึงได้ทาบทามท่านที่จะขอเสนอพระนามเป็นผู้สำเร็จราชการอีกองค์หนึ่ง พระองค์ก็ทรงยินดี ... ในส่วนข้าราชการผู้ใหญ่นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า มหาอำมาตย์นายกเจ้าพระยายมราชชาติเสนางคนรินทร์ฯ ซึ่งเคยรับราชการเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ... ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ซึ่งทรงยกย่องเจ้าพระยายมราช ในฐานะพระอาจารย์ระหว่างทรงศึกษาในประเทศอังกฤษ ... ท่านรับราชการสนองพระเดชพระคุณต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ แล้วกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง ท่านผู้นี้จึงมีอาวุโสสูงสุดในบรรดาข้าราชการผู้ใหญ่ พ.อ. พระยาพหลฯ ขอให้ข้าพเจ้าไปกราบเรียนทาบทามท่าน แต่ข้าพเจ้าขอตัวเกรงว่าจะมีผู้ครหาว่าข้าพเจ้าลำเอียงญาติผู้ใหญ่ของข้าพเจ้า ดังนั้นจึงขอให้ พ.อ. พระยาพหลฯ ทาบทามท่านเอง เมื่อทาบทามแล้วท่านยินดีอนุญาตให้เสนอนามท่านต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติตั้งท่านเป็นคนหนึ่งในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์...”[55]

อย่างไรก็ดี มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนได้อภิปรายตั้งข้อสังเกตถึงความเหมาะสมของบุคคลที่รัฐบาลเสนอ เช่น นายไต๋ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร อภิปรายว่า *“กรมหมื่นอนุวัตน์ ฯ บางทีก็มีบางคนว่าพระสติท่านไม่สู้จะดีในบางคราว”*[56] หรือ

---

[55] ปรีดี พนมยงค์, “ความเป็นไปภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์,” ใน <u>เบื้องแรกประชาธิปตัย เล่ม 1</u>, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 2559), น. 73 – 74.

[56] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2382 – 2383.

หลวงวรนิติปรีชา ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร อภิปรายว่า *“ถึงแม้ว่าเจ้าพระยายมราชรับราชการมานานก็จริง แต่พฤตติการณ์และเหตุการณ์ต่าง ๆ ยังแสดงอยู่ว่าท่านยังมีด่างพร้อยอยู่บ้าง ... ส่วนอายุนั้นเล่า เจ้าพระยายมราชก็อายุตั้ง 70 ปีกว่าแล้ว ถ้าจะตั้งไปบางทีจะอยู่ไม่ใคร่ได้นาน เพราะฉะนั้นควรตั้งผู้อื่นดีกว่า จะไม่เสียเวลาที่จะต้องตั้งบ่อย ๆ”*[57]

นอกเหนือจากบุคคลทั้งสามที่รัฐบาลเสนอมาแล้ว ผู้แทนราษฎรบางคนยังได้เสนอชื่อบุคคลอื่น ๆ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย เช่น ขุนอินทรภักดี ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์ เสนอชื่อ พระยาพหลพลพยุหเสนา แต่ปรากฏว่าได้รับการปฏิเสธในทันที

“ข้าพเจ้าขอถอน ... ถ้าข้าพเจ้าเป็นแล้วเขาจะหาว่าข้าพเจ้าคืบเรื่อยขึ้นไป อันนี้น่าเกลียดจริง ๆ แล้วข้าพเจ้าไม่ได้ตั้งใจว่าจะเป็นใหญ่เป็นโต คือตั้งใจว่าจะรับราชการในหน้าที่นายกรัฐมนตรีนี้เท่านั้น หรือมิฉะนั้นข้าพเจ้าก็ขอออกไปรับเบี้ยบำนาญอยู่ตามภูมิลำเนาเดิม ไม่ต้องการมีอำนาจวาสนาใด ๆ ความตั้งใจก็เพื่อจะทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเท่านั้น หากข้าพเจ้าไปรับตำแหน่งผู้สำเร็จราชการ ก็จะมีผู้ครหาว่าข้าพเจ้ามุ่งหมายจะเป็นดิคเตเตอร์แน่ ๆ...”[58]

นอกจากนี้ นายไต๋ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ได้เสนอหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ แต่พระยาพหลพลพยุหเสนาชี้แจงแทนว่า *“...ท่านวรรณฯ ท่านเป็นที่ปรึกษา ถ้าเอาไปไว้ในที่นั้นแล้ว จะมีอินฟลูเอนซ์ (Influence) เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าท่านไม่อยากจะเป็น เพราะฉะนั้นท่านคงขอถอน”*[59] ทั้งนี้ ยังมีอีก 4 คนที่ผู้แทนราษฎรได้เสนอขึ้นมา คือ กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ซึ่งเมื่อรวมกับผู้ที่รัฐบาลเสนอไว้ก่อนแล้ว เป็นอันว่ามีบุคคลที่เข้าข่ายได้รับการพิจารณาทั้งหมด 7 คน โดยที่ประชุมได้ทำการลงมติเพื่อให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดสามอันดับแรกได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

เมื่อสมาชิกได้ทำการลงมติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งผลแก่สมาชิกว่า *“... 1. ได้แก่พระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ 112 คะแนน 2. ได้แก่กรมหมื่นอนุวัตน์ ได้ 97 คะแนน 3. ได้แก่เจ้าพระยายมราช ได้ 76 คะแนน 4. ได้แก่เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ ได้ 40 คะแนน 5. ได้แก่กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย ได้ 18 คะแนน 6. ได้แก่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์ฯ ได้*

---

[57] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2383 – 2384.

[58] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2374 – 2375.

[59] *เพิ่งอ้าง*

13 คะแนน 7. เจ้าพระยาพิชเยนทร์ ฯ ได้ 7 คะแนน"[60] เป็นอันว่าที่ประชุมได้มีมติตั้ง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ และ เจ้าพระยายมราช เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ดี มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าใครจะเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และการลงนามในเอกสารราชการนั้น ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวสามารถลงนามได้ หรือต้องลงนามอย่างน้อยสองคน หรือต้องลงนามทั้งสามคนจึงจะใช้ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเอาไว้

สำหรับปัญหาที่ว่าใครจะเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาเรื่องนี้เอง หรือจะให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปเลือกกันเองเป็นการภายใน ซึ่งปรากฏว่านายกรัฐมนตรีได้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณา และพร้อมกันนี้ได้เสนอให้ตั้งกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์เป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ก็มีสมาชิกบางคนคัดค้านว่าควรจะให้พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาซึ่งเป็นผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเป็นประธาน ที่ประชุมจึงต้องมีการลงมติ และผลปรากฏว่ามีสมาชิกถึง 71 คน ยกมือให้กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์เป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในขณะที่มีสมาชิกเพียง 26 คนเท่านั้นที่ยกมือให้พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา[61]

ส่วนปัญหาเรื่องการลงนามในเอกสารราชการนั้น ผู้แทนราษฎรมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องนี้และได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง หลวงนาถนิติธาดา ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ กล่าวว่า *"...ถ้าต้องลงนาม 3 คนจะยุ่งยากใหญ่ทีเดียว อย่างไรก็ดี ท่านทั้งคณะก็รับผิดชอบตรงกันและแทนกันแล้ว เพราะฉะนั้นท่านประธานคนเดียวก็พอแล้ว"*[62]

ขณะที่ ร้อยตรีถัด รัตนพันธุ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง กล่าวว่า *"...ถ้าจะให้ลงทั้ง 3 บางทีก็จะเป็นการลำบาก เรามีกฎหมายต่าง ๆ อยู่เสมอ แม้เจ็บป่วย งานก็จะช้านัก ... ถ้าจะลงคนเดียวก็ยังไม่เห็นสมควร เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าขอเสนอให้ลง 2 คน"*[63]

---

[60] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2385 – 2386.

[61] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2403 – 2405.

[62] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2407.

[63] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2409.

อย่างไรก็ดี นายมงคล รัตนวิจิตร์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช กล่าวว่า *"...เรื่องนี้เป็นการบริหารของคณะ อย่างคณะผู้พิพากษา คือจะต้องลงชื่อทั้งคณะนั้นเพียง 3 คนเท่านั้น จะไม่เป็นการลำบากเกินควร ถ้าหากว่าจะเอาความลำบากมาทำให้ผิดแบบก็ไม่ควร เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าควรจะลงทั้งคณะ"*[64]

กรณีที่จะให้ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวลงนามนั้น ในเวลาต่อมาได้มีการล้มเลิกข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจาก หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ได้ทรงชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นโดยเฉพาะกรณีการลงนามในร่างพระราชบัญญัติว่า *"...ถ้าตกลงว่าคนเดียวแล้วใครจะเป็นผู้เซ็น คงจะเป็นประธาน ฯ ... และเผอิญประธาน ฯ ไม่เห็นด้วย ประธาน ฯ ไม่เซ็น นั่นคือวีโต นั่นท่านไม่ทำอะไรแล้วก็ต้องกลับมาสู่สภา ฯ และเมื่อกลับไปครั้งที่สองแล้ว ก็นิ่งเฉย ๆ เรื่องก็อืดอัด ... ถ้าคนเดียวเซ็นได้และไม่เห็นด้วยก็จะเป็นการวีโตเช่นนี้"*[65]

ส่วนกรณีที่จะให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสามคนต้องนามนั้น นายมังกร สามเสน ได้กล่าวแสดงความไม่เห็นด้วยว่า *"ในการที่จะให้ลงนาม 3 คนนั้น หาเป็นการสะดวกไม่ เพราะเหตุว่าบางทีคนใดคนหนึ่งไม่อยู่ กิจการนั้นก็จะสำเร็จไม่ได้"*[66] โดยในเวลาต่อมาปรากฏว่าได้มีการถอนข้อเสนอในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป การแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้ง พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ เป็นประธาน กับสมาชิกอีกสองคน คือ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และ เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) โดยให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณในการลงมติ และการลงนามในเอกสารราชการนั้น ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างน้อยสองท่านเป็นผู้ลงนาม[67]

---

[64] *เพิ่งอ้าง*

[65] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2415.

[66] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477: 2414.

[67] ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 (7 มีนาคม 2477): 1332 – 1333.



ภาพที่ 5.2 หนังสือพิมพ์เสนอข่าวการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[68]

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ซ้ายบน)

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล (กลางบน)

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ (ขวาบน)

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา (ซ้ายล่าง)

และ เจ้าพระยายมราช (ขวาล่าง)

---

[68] สายไหม จบกลศึก, พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิอัฏฐมราชานุสรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2529), น. 13.

(3) คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับการสร้างแบบแผนประเพณีของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และการปลงพระชนม์พระองค์เองของประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกในสมัยรัชกาลที่ 8 นี้ ดำเนินไปด้วยดี ดังจะเห็นได้จากความกระตือรือร้นในการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดบทบาทของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีกับรัฐบาลในการให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายและข้อหารือราชการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ที่เป็นไปด้วยความราบรื่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่อำนาจของคณะราษฎรมีความมั่นคงมากขึ้นหลังจากที่สามารถปราบปรามฝ่ายโต้การอภิวัฒน์ได้ ขณะเดียวกันการสละราชสมบัติของรัชกาลที่ 7 ก็ทำให้คณะราษฎรสามารถกำหนดบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง กล่าวคือให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่พ้นไปจากอำนาจทางการเมือง และมีอำนาจเฉพาะในทางแบบพิธีเท่านั้น โดยพระมหากษัตริย์จะต้องกระทำการต่าง ๆ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี เช่น ในการออกแถลงการณ์เกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น กระทรวงวังต้องส่งคำแถลงการณ์มายังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนจึงจะส่งต่อไปยังสำนักงานโฆษณาการให้เผยแพร่ออกไปได้[69]

นอกจากนี้ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกยังได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแบบแผนประเพณีที่สำคัญ เช่น การวางระเบียบการเสด็จและไปในที่ต่าง ๆ ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมถึงการปฏิญาณตนต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญในเวลานั้นไม่ได้กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องปฏิญาณตนต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับหน้าที่ แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการไปแนะนำตัวกับสภาผู้แทนราษฎร โดยให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการปฏิญาณตนว่าควรจะดำเนินการอย่างไร คณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากรไปค้นหาแบบอย่างของต่างประเทศและทรงเห็นว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระเจ้าปีเตอร์ที่ 2 แห่งยูโกสลาเวียที่ได้สาบานตนต่อสภาซีเนตและสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบอย่างที่ดี โดยทรงเห็นว่าการปฏิญาณตนควรมีขึ้นที่สภาผู้แทนราษฎร (ในเวลานั้นคือพระที่นั่งอนันตสมาคม) และควรทำเสียตั้งแต่วันประชุมถัดจากวันที่สภาลงมติตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นดังกล่าว คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงเดินทางไปปฏิญาณตนต่อสภาในวันที่

---

[69] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 77.

25 มีนาคม พ.ศ. 2477 และการดำเนินการครั้งนี้ได้กลายเป็นแบบแผนซึ่งจะต้องมีการปฏิบัติเช่นนี้ทุกครั้งเมื่อมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ดี ในปีถัดมาได้เกิดเหตุการณ์อันน่าเศร้าสลดขึ้น เมื่อประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทรงปลงพระชนม์พระองค์เอง[70]

ปรีดี พนมยงค์ ได้บันทึกเกี่ยวกับกรณีการปลงพระชนม์พระองค์เองของกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์เอาไว้ว่า ขณะเกิดเหตุเขาอยู่ในระหว่างการเดินทางไปยุโรปเพื่อเจรจาขอลดดอกเบี้ยเงินกู้รัฐบาลและทาบทามนานาประเทศในการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาค เมื่อเรือเทียบท่าเมืองบรินดิซี ประเทศอิตาลี ในวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2478 ผู้โดยสารชาวต่างชาติคนหนึ่งได้ซื้อหนังสือพิมพ์มาอ่าน พบข้อความพาดหัวว่า พรินซ์อนุวัตรฯ ผู้สำเร็จราชการสยามปลงพระชนม์เอง

“ข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าข่าวนั้นจะเป็นจริง ... เพราะเมื่อก่อนข้าพเจ้าจากสยามก็ได้ไปทูลลาท่าน ไม่เห็นท่านมีพระอาการอย่างใดที่จะทำให้ท่านปลงพระชนม์เอง คนต่างประเทศนั้นตอบว่าข่าวที่ส่งมาโดยสำนักข่าวที่เชื่อถือได้นั้นต้องเป็นความจริง ข้าพเจ้าโดยสารเรือลำนั้นต่อไปถึงเมืองเตรียสท์เพื่อเยี่ยมอู่ต่อเรือที่มีนายทหารเรือไทยประจำอยู่แล้วขอเลื่อนการเข้าพบมุสโสลินีไว้ก่อน โดยข้าพเจ้ารีบโดยสารรถไฟตรงไปยังเมืองโลซานน์เพื่อเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลและสมเด็จพระอนุชา (รัชกาลที่ 9) และพระราชชนนี (พระนามขณะนั้น) ข้าพเจ้าขอให้หลวงสิริราชไมตรี ราชเลขานุการในพระองค์ เอาโทรเลขที่รัฐบาลกราบบังคมทูลมาให้ดู ปรากฏข้อความตามข่าวที่ข้าพเจ้าได้อ่านจากหนังสือพิมพ์ฉบับที่กล่าวมาแล้ว ไม่มีรายละเอียดว่าปลงพระชนม์ด้วยวิธีใดและเหตุใด ข้าพเจ้าจึงรีบมากรุงปารีส แล้วได้รับรายงานจาก นายพันเอกหลวงอดุลเดชจรัส ว่าหลวงอดุลฯ เองได้เป็นผู้ทำการชันสูตรพระศพเสด็จในกรมหมื่นอนุวัตรฯ ปรากฏว่าพระองค์ทรงใช้อาวุธปืนสั้นปลงพระชนม์เอง โดยทรงอมปากกระบอกปืนไว้ที่พระโอษฐ์แล้วใช้นิ้วของพระองค์เองลั่นไกกระสุนเจาะเพดานพระโอษฐ์ทำให้สิ้นพระชนม์”[71]

หม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล ทรงบันทึกเกี่ยวกับสาเหตุของการปลงพระชนม์พระองค์เอง เอาไว้ว่า *“...รัฐบาลก็ตั้งต้นเจรจาเรื่องริบทรัพย์ของสมเด็จพระปกเกล้าฯ และพระราชินี สะสางบัญชีแยกทรัพย์ส่วนพระองค์กับของบ้านเมือง Crown Property และซ้ำกลับหาว่า*

---

[70] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, “การแสวงหาบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. 2478 – 2487,” จุลสารหอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 16, น. 78 - 82 (มิถุนายน 2555 – พฤษภาคม 2556).

[71] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น. 75. และ ดูคำแถลงของรัฐบาลเกี่ยวกับรายงานการไต่สวนของตำรวจกรณีการสิ้นพระชนม์ของกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ได้ ใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 311 – 324.

ในหลวงโกงทรัพย์อย่างนั้นอย่างนี้มากมาย. ต้องสู้ความกันอย่างวกวนด้วยหลักกฎหมายอยู่หลายเดือน. ... ลงท้ายที่สุดหลักฐานหรือพยานความจริงอะไรก็ไม่มีประโยชน์ สมเด็จพระปกเกล้าถูกริบทรัพย์ทั้งหมด, แม้ที่วังสุโขทัย, วังไกลกังวลและแม้ของอยู่ในแบงก์ฮ่องกงเซี่ยงไฮ้แล้ว ! เรื่องเหล่านี้เป็นต้นเหตุให้กรมอนุวัตรฯ เกิดกลุ้มและแลเห็นว่าท่านเองก็ตกอยู่ในที่ยากเสียแล้ว, ยิ่งนานวันเรื่องยุ่งต่างๆ ก็ยิ่งมีมากขึ้นทั้งเรื่องราชการและเรื่องส่วนพระองค์. เขาว่าในตอนนั้นกรมอนุวัตรฯ ถูกบังคับให้เรียกตราจักรีคืนจากสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งท่านไม่ยอมทำ, แล้วก็ตั้งต้นไม่สบายบ่อยๆ, มีอาการนอนไม่หลับซูบผอมดำลงทุกทีๆ. ลาพักไปตากอากาศทางเรือถึงสิงคโปร์, แต่พอกลับมาได้หน่อยหนึ่งก็ยิงตัวตายในที่นอน ... กรมหมื่นอนุวัตรฯ เป็นคนซื่อตรง ..., เมื่อไม่มีทางจะแก้ทุกข์อย่างอื่นได้, ก็ยิงตัวตายอย่างน่าสงสารในที่สุด."[72]

หลังการสิ้นพระชนม์ของประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประมาณหนึ่งสัปดาห์ พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงเรื่องการสิ้นพระชนม์ของกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ต่อสภา มีข้อความสำคัญว่า *"...มูลเหตุที่กระทำให้พระองค์ปลงพระชนม์นั้นตามรายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจสันนิษฐานว่าเนื่องด้วยมีเหตุลำบากพระทัยในการปฏิบัติการงานในฐานที่ทรงเป็นผู้จัดการพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ของพระปกเกล้าฯ กับเนื่องจากถูกเจ้านายบางพระองค์ทรงกล่าวเสียดสีการปฏิบัติของพระองค์ในหน้าที่ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบกับมีพระอาการประชวรอยู่เนือง ๆ จึงกลุ้มพระทัย ปลงพระชนม์พระองค์เองเสีย"*[73]

ศรัญญู เทพสงเคราะห์ วิเคราะห์ว่า กรณีการสิ้นพระชนม์ของกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์นี้สะท้อนให้เห็นถึงความตึงเครียดระหว่างผู้นำของระบอบใหม่กับกลุ่มเจ้านายบางส่วน รวมถึงความขัดแย้งภายในกลุ่มเจ้านายด้วยกันเองระหว่างฝ่ายที่ร่วมมือกับฝ่ายที่ต่อต้านระบอบใหม่ เนื่องจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกนี้ได้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเป็นอย่างดีในการเปลี่ยนแปลงแบบแผนความสัมพันธ์ในหมู่เจ้านาย เช่น การตัดเงินปีของเจ้านาย การปรับปรุงกระทรวงวังจากเดิมที่มีฐานะเป็นกระทรวงลงเป็นกรม ตลอดจนการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในระบอบใหม่ อันเป็นเหตุให้บรรดาเจ้านายส่วนมากไม่นิยมชมชอบคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทรงถูกกล่าวเสียดสีอย่างรุนแรงและไม่ได้รับ

---

[72] หม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล, สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2557), น. 186 – 190.

[73] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 312.

ความเคารพจากเจ้านายบางพระองค์ในการเสด็จไปงานพิธีต่าง ๆ และจากปัญหาการจัดการพระราชทรัพย์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้เจ้านายบางพระองค์ติเตียนคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่าไม่รักษาเกียรติยศของพระราชวงศ์จักรี ซึ่งสร้างความกดดันให้แก่กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์เป็นอย่างมาก ประกอบกับทรงมีปัญหาสุขภาพอยู่แล้ว จึงเป็นเหตุให้ตัดสินพระทัยปลงพระชนม์พระองค์เอง ทั้งนี้ ความขัดแย้งดังกล่าวได้กระตุ้นให้รัฐบาลต้องเปิดเผยสาเหตุการสิ้นพระชนม์ต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมาหนังสือพิมพ์ประชาชาติได้ตีพิมพ์คำแถลงการณ์ดังกล่าวของรัฐบาล ยังผลให้บรรดาเจ้านายบางส่วนที่เป็นปฏิปักษ์กับระบอบใหม่ยุติการเคลื่อนไหวชั่วคราว[74]

ภายหลังการสิ้นพระชนม์ของกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเรื่องการตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเย็นวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2478 โดยนายมงคล รัตนวิจิตร์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นผู้เริ่มอภิปรายเป็นคนแรก และได้กล่าวถึงคุณสมบัติ 4 ประการของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

“...ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่สำคัญมาก ถ้าจะว่าโดยความสำคัญแล้ว ควรจะกล่าวเป็นข้อใหญ่ 4 ประการ คือว่า 1. จะต้องมีความรู้พอสมควร 2. จะต้องเป็นบุคคลที่รักรัฐธรรมนูญ หรือการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย อย่างเข้าเลือดเข้าเนื้อจริง ๆ มิฉะนั้นจะทำความยุ่งยากให้แก่แผ่นดินต่อไปในภายหน้า 3. จะต้องเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับพระราชวงศ์ตามสมควร เพื่อสมานสามัคคีระหว่างเจ้านายและประชาชนชาวสยาม แล้วก็ 4. จะต้องเป็นบุคคลที่ราษฎรหรือประชาชนชาวสยามตลอดทั่วพระราชอาณาจักรสยามนี้ มีความเลื่อมใสและไว้วางใจอย่างจริงจัง ... ข้าพเจ้าขอวิงวอนให้ที่ประชุมนั้นได้ระลึกถึงหลักเกณฑ์เหล่านี้ในการที่จะเลือกบุคคลขึ้นเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทนผู้ซึ่งสิ้นพระชนม์ไปแล้วนั้น”[75]

หลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงเริ่มต้นพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งปรากฏว่าชื่อของ พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ถูกเสนอขึ้นมาอีกครั้ง โดย หลวงวรนิติปรีชา ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร กล่าวว่า *“...บุคคลที่ถูกต้องหรือที่ครบทั้ง 4 ประการนั้น ก็คือเจ้าคุณนายกรัฐมนตรี ... เจ้าคุณพหลฯ ได้เป็นหัวหน้าทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ประเทศสยาม เราได้มีรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินดังที่เป็นอยู่ในบัดนี้ เพราะฉะนั้นท่านผู้นี้จึงเป็นบุคคลที่สำคัญยิ่งกว่าบุคคลใด ๆ ทั้งหมด ... ส่วนประธานคณะผู้สำเร็จราชการนั้นไม่จำเป็นที่เจ้าคุณพหลฯ จะต้องเป็น เพราะเหตุว่า เมื่อท่านอาจจะบอกว่า ท่านไม่ต้องการที่จะ*

---

[74] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 78 – 79.

[75] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 327 – 328.

เป็นใหญ่โต ต่อไปเราทั้งหลายก็จะคงยกให้พระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ เป็นต่อไป เพราะฉะนั้นก่อนที่ข้าพเจ้าจะนั่งลง ข้าพเจ้าขอร้องเจ้าคุณพหลฯ อย่าลุกขึ้น”[76]

จากนั้น นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้ลุกขึ้นอภิปรายสนับสนุนการแต่งตั้งพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ดี ได้มีสมาชิกบางคน เช่น ร้อยโททองดำ คล้ายโอภาส ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี อภิปรายคัดค้านว่า *“ถ้าหากว่าข้าพเจ้าเป็นพระยาพหลฯ ข้าพเจ้าจะไม่รับตำแหน่งนี้เป็นอันขาด และถ้าหากว่าพระยาพหลฯ ควรรับ ข้าพเจ้าก็ไม่เห็นด้วย ด้วยเหตุที่ว่าไม่อยากที่จะใช้บุคคลที่ไม่เต็มใจ เพราะฟังดูแล้วท่านไม่เต็มใจที่จะเป็นเลย ก็เราจะไปใช้คนที่เขาไม่สมัครใจไปทำงานอันใหญ่โตก็ไม่เห็นมีผลอะไร ถ้าหากว่าพระยาพหลฯ ขึ้นไปเป็นผู้สำเร็จราชการ พระยาพหลฯ เคยเป็นผู้ก่อการเอารัฐธรรมนูญมาได้ พระยาพหลฯ เป็นนักการเมือง เป็นผู้รักชาติ เขาจะครหานินทาได้ทีเดียวว่าเอาแล้ว พระยาพหลฯ ถืออำนาจแล้ว ขึ้นไปนั่งแป้นสูงแล้ว...”*[77]

ร้อยตรีเนตร์ พูนวิวัฒน์ ได้ลุกขึ้นอภิปรายคัดค้านการให้พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เช่นเดียวกัน แต่ให้เหตุผลว่าพระยาพหลพลพยุหเสนาควรเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป โดยร้อยตรีเนตร์ได้เสนอชื่อของเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินเข้ามาแทน

“...เรามองโดยรอบด้านแล้วจะหาหัวหน้าการเมืองคือนายกฯ ก็หายากนอกจากเจ้าคุณพหลฯ เท่านั้น อันนี้ข้าพเจ้าเชื่อว่าทุก ๆ ท่านคงเห็นพ้องด้วย เพราะฉะนั้นปัญหาเรื่องจะโวตเจ้าคุณพหลฯ นั้นขอให้เป็นอันระงับเสีย ส่วนผู้ที่เราจะต้องการตามหลักของสมาชิกผู้หนึ่งนั้นข้าพเจ้าเคยเสนอมาแล้วในครั้งก่อนนี้นั้น คือ เจ้าพระยาพิชเยนทร์ฯ ท่านผู้นี้เป็นผู้ที่มีน้ำใจ มีวิชาความรู้และมีอัธยาศัยกว้างขวางทุกอย่างทุกประการ สมควรจะได้แก่ตำแหน่งนี้...”[78]

พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ลุกขึ้นกล่าวขอบคุณสมาชิกที่เสนอชื่อและสนับสนุนให้ท่านเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ตาม ท่านได้ปฏิเสธไม่รับตำแหน่งอีกครั้ง พร้อมทั้งกล่าวสนับสนุนให้สภาพิจารณา เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

---

[76] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 328 – 330.

[77] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 330 – 334.

[78] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 337.

“ตามที่ท่านสมาชิกกล่าวสนับสนุนข้าพเจ้านั้น ข้าพเจ้าขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง แต่ข้าพเจ้าไม่อยากเป็นตำแหน่งสูง ๆ อย่างนั้น แล้วก็ไม่ตั้งใจจะเป็นด้วย ... เพราะเหตุว่าข้าพเจ้าไม่มีการที่โลภอยากจะเป็นใหญ่เป็นโต ... และอีกประการหนึ่ง ถ้าข้าพเจ้าขึ้นไปเป็นผู้สำเร็จราชการเวลานี้เข้าละก้อ จะมีข้อครหาหลายอย่างหลายประการ ... เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าขอสนับสนุนในการที่มีท่านสมาชิกสนับสนุนเจ้าพระยาพิชเยนทร์ฯ นั้น เหมาะด้วยประการทั้งปวง ดังที่ท่านสมาชิกต้องการ คือเจ้าคุณพิชเยนทร์ฯ เป็นผู้หลักผู้ใหญ่ที่เราควรจะเคารพนับถือได้ เป็นคนที่มีอายุมากพอ กำลังกายยังดี เป็นคนพูดน้อย มีวิชาความรู้พอประมาณ เป็นคนรักรัฐธรรมนูญอย่างที่สมาชิกต้องการ และเป็นคนที่ใกล้ชิดพระวรวงศ์ด้วย สำหรับราษฎร คือประชาชนและต่างประเทศเคยรู้จักเขาได้ทำงานมาตั้งแต่เป็นนายทหารชั้นผู้น้อย ตลอดจนได้เป็นนายพลเอกซึ่งนับว่าเกือบเป็นยอดของทหารอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าท่านผู้นี้แหละเหมาะด้วยประการทั้งปวง...”[79]

ปรีดี พนมยงค์ ได้บันทึกไว้ด้วยว่า*“...เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินนั้นท่านสืบเชื้อสายจากเจ้าฟ้าทองอินทร ซึ่งเป็นพระราชโอรสของสมเด็จพระเจ้าตากสินแห่งกรุงธนบุรี ท่านมิได้ร่วมในคณะราษฎร แต่บังเอิญในตอนเช้าวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ท่านซึ่งออกจากราชการแล้วได้ไปเดินเล่นเวลาเช้าตามปกติ เมื่อท่านเดินมาถึงหน้ากำแพงรั้วเหล็กพระที่นั่งอนันตสมาคม ท่านเห็น พ.อ. พระยาพหลฯ ที่ได้ประกาศยึดอำนาจในนามคณะราษฎรแล้วนั้น กำลังใช้เหล็กงัดโซ่ที่ล้อมประตูกำแพงรั้วเหล็กใส่กุญแจเหล็กไว้นั้น ทั้งนี้ เพราะ พ.อ. พระยาพหลฯ มีข้อกำยำแข็งแรงนัก เจ้าพระยาพิชเยนทรฯ จึงเดินเข้าไปดูพลางท่านก็ปรารภว่า “พวกนี้มันสามารถ” แล้วท่านก็จากไป ต่อมาเวลาคณะราษฎรมีงานทำบุญ ท่านก็อุตส่าห์มาร่วมบ่อยๆ ท่านจึงได้รับความนับถือจากคณะราษฎร”*[80]

อย่างไรก็ดี ขุนเสนาสัสดี ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ได้อภิปรายคัดค้านการตั้งเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยให้เหตุผลว่าท่านเชี่ยวชาญเฉพาะงานในทางทหาร ขณะที่การปกครองบ้านเมืองหรือพลเมืองนั้นมีความยากกว่า ทั้งยังเกรงว่าหากตั้งท่านเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว รัฐบาลอาจถูกครหาได้ว่าเอาแต่ทหารหรือพวกเดียวกันเข้ามาทำงาน ทั้งนี้ ขุนเสนาสัสดี ได้เสนอชื่อ เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร เข้ามาแทน

---

[79] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 337 – 338.

[80] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 76*, น. 75.

“ตามที่เพื่อนสมาชิกของข้าพเจ้าเสนอเจ้าคุณพิชเยนทร์ฯ นั้น ข้าพเจ้าไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากเหตุว่า ข้าพเจ้าได้ทราบจากท่านสมาชิกบางท่านของเราเล่าให้ฟังแล้วว่าท่านผู้นี้เป็นผู้ที่รับราชการช่ำชองมาแต่ในทางทหารเท่านั้น การปกครองก็ได้ปกครองเฉพาะแต่ทหารเท่านั้น การปกครองทหารกับการปกครองบ้านเมืองต่างกันมาก กล่าวคือว่าสำหรับทหารนั้นเป็นผู้ที่มีวินัยแล้ว ใครปกครองก็ได้ ไม่ยากเย็นอะไร แต่ส่วนการปกครองพลเมืองทั่วไปนั้นต้องเป็นของยากเย็น ปกครองคนส่วนมากเป็นการลำบาก ต้องรู้จักทุกแง่ทุกมุม ต้องเห็นอกราษฎรทั่วไป ... ข้าพเจ้าทราบจากราษฎรทั้งหลายว่าคณะรัฐบาล กล่าวคือว่าเดี๋ยวนี้ล้วนแต่ทหารทั้งนั้น เรื่องอะไรก็จับทหารมาเป็น เรื่องอะไรก็เอาพวกเดียวกันมาเป็น นี่เป็นความประหลาดใจของราษฎรเป็นอย่างยิ่ง และรัฐบาลจะเลือกผู้สำเร็จราชการอีกก็จะเอาเจ้าคุณพิชเยนทร์ฯ อย่างเดิม ... สำหรับเจ้าคุณพิชเยนทร์ฯ นั้น ข้าพยังไม่เคยเห็นหน้าเลย ยังไม่รู้ว่าใครเป็นใคร เพราะฉะนั้นที่ข้าพเจ้าเห็นด้วยที่สุดก็คือเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศนี่เอง ... ตั้งแต่ข้าพเจ้าเป็นเด็กข้าพเจ้าก็ทราบว่าท่านเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ตลอดจนเป็นอธิบดีศาลต่ำ ผู้ที่เป็นนักเรียนกฎหมายทั้งหมดรู้จักท่านได้ดี แล้วตลอดจนได้เป็นเสนาบดีกระทรวงยุตติธรรมด้วย ท่านผู้นี้สมควร จะได้รับราชการเป็นตำแหน่งผู้สำเร็จราชการได้ สำหรับตำแหน่งประธานสภาฯ นั้น ... เราเลือกกันในที่นี้ได้ใคร ๆ ก็พอจะเป็นไป ถ้าหากว่ายกท่านผู้นี้เป็นไปเสียแล้วก็เท่ากับว่าท่านสมาชิกทั้งหลายเห็นดีไปด้วยไม่ได้งมงาย ถ้าจะให้เจ้าคุณพิชเยนทร์ฯ ไปเป็นแล้ว ก็เท่ากับว่าหลับตาไม่รู้เรื่องอะไรเลย ประเดี๋ยวก็ไปกินยาตายอีก...”[81]

เมื่อมาถึงตรงนี้จะเห็นว่ามีบุคคลสองท่านซึ่งอยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณา คือ เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ซึ่งยังเป็นที่ถกเถียงถึงความเหมาะสมอยู่ และเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ ซึ่งอาจติดปัญหาว่าในขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย จึงมีการเสนอชื่อบุคคลเพิ่มเติมอีกสองท่าน โดยทั้งสองท่านนี้เป็นเจ้านายและที่น่าสนใจยิ่งคือทั้งคู่เป็นสตรี

นายทองอยู่ พุฒพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี ได้เสนอพระนามสมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยให้เหตุผลว่า *“...บุคคลที่จะประสานความสามัคคีของคนทุกชั้นตลอดจนเจ้านายก็ดี ข้าราชการก็ดี ประชาชนทั่วไปก็ดี ข้าพเจ้าแลเห็นคนหนึ่ง คนนั้นเป็นผู้หญิง ได้แก่ สมเด็จพระพันวัสสา...”*[82]

---

[81] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 342 – 343.

[82] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 346.

ส่วนนายดาบยู่เกียง ทองลงยา ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาญจนบุรี ได้เสนอพระนาม สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงเพ็ชร์บุรีราชสิรินธร พระราชธิดาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า โดยกล่าวว่า *"...สำหรับเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเราจะเลือกเข้าเป็นผู้สำเร็จราชการนั้นก็ยังมีอยู่อีก คือเจ้าฟ้ากรมหลวงเพ็ชร์บุรี ท่านผู้นี้อย่าไปนึกว่าท่านเป็นหญิง เพราะเหตุว่าได้ทรงศึกษาวิชาการต่างประเทศ ... ทั้งท่านผู้นี้เป็นเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ทั้งจะทำให้เจ้านายผู้อื่นไม่เข้าไปขัดขวาง ตรงตามหลัก 4 ประการของเพื่อนสมาชิกข้าพเจ้าได้เสนอมาแล้ว..."*[83]

อย่างไรก็ตาม นายเนย สุจีมา ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้แสดงความไม่เห็นด้วยที่จะให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้หญิง ซึ่งคำอภิปรายของนายเนยนี้อาจพอสะท้อนให้เห็นถึงทัศนะที่ยังไม่ค่อยยอมรับให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาททางการเมืองในสยาม ณ เวลานั้น

"...ข้าพเจ้าเห็นว่าเจ้านายเหล่านั้นท่านก็ดีหรอก แต่ท่านเป็นผู้หญิง ประเทศสยามเรายังไม่ไร้คนพอที่จะไปเลือกผู้หญิงมา เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าไม่เห็นชอบด้วย และในโอกาสนี้เพื่อไม่ให้เสียเวลาของสภาฯ ข้าพเจ้าขอให้ลงมติว่าจะสมควรผู้ใด..."[84]

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเวลานั้นได้ทำการลงมติ โดยผลปรากฏว่า เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ได้ 76 คะแนน เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ ได้ 36 คะแนน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงเพ็ชร์บุรีราชสิรินธร ได้ 12 คะแนน และ สมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า ได้ 2 คะแนน[85] เป็นอันว่าที่ประชุมได้มีมติให้ เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทนตำแหน่งที่ว่างลง และให้ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ทรงเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยมีเจ้าพระยายมราชเป็นสมาชิกในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เช่นเดิม[86]

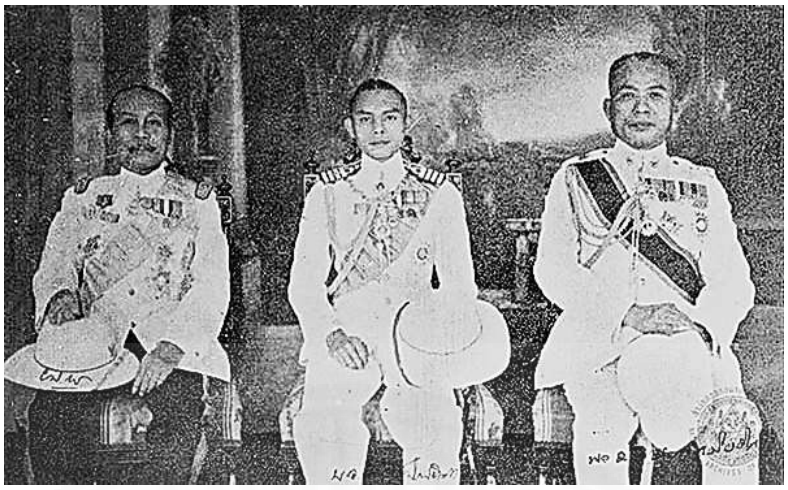
---

[83] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 344 – 345.

[84] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 348.

[85] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478: 351.

[86] ประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และตั้งประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใหม่, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (21 สิงหาคม 2478): 1260 – 1262.



ภาพที่ 5.3 คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย เจ้าพระยายมราช (ซ้าย) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา (กลาง) และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (ขวา)[87]

(4) การลาออกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อันเนื่องมาจากปัญหาการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่

กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดที่สองในสมัยรัชกาลที่ 8 นี้ก็ดำเนินไปได้ด้วยดีเช่นเดียวกัน ศรัญญู เทพสงเคราะห์ เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดนี้เป็นไปอย่างแนบแน่น ดังจะเห็นได้จากการให้ความร่วมมือในการปรับปรุงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ คือ การปรับปรุง “กระทรวงวัง” เป็น “สำนักพระราชวัง” และ การแยก “กรมราชเลขาธิการ” เป็น “กรมราชเลขานุการในพระองค์” โดยให้ทั้งสองหน่วยงานนี้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดนี้ยังได้มีส่วนในการช่วยแก้ไขวิกฤตทางการเมือง ใน พ.ศ. 2478 อันเนื่องมาจากการที่พระยาพหลพลพยุหเสนาลาหยุดราชการเป็นเวลาถึง 5 เดือน และพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ขอให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปลดเขาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดนี้จึงแก้ปัญหาด้วยการอนุญาตให้พระยาพหลพลพยุหเสนาลาพักผ่อนต่อไปอีกตามกำหนดที่แพทย์แนะนำและให้กลับเข้าทำงานในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามเดิม ซึ่งก็ช่วยบรรเทาวิกฤตครั้งนั้นไปได้[88]

---

[87] ศิริพงศ์ บุญราศี, มหาอำมาตย์นายก เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เอกบุรุษ 4 แผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : ศยาม, 2544), น. 124.

[88] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 79 – 80.

กระทั่ง ใน พ.ศ. 2480 ได้เกิดปัญหาการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ขึ้น โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 นายเลียง ไชยกาล ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับกรณีที่มีการโอนกรมพระคลังข้างที่ซึ่งเดิมขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีไปขึ้นกับกระทรวงการคลังในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการโอนนั้น ปรากฏว่าได้มีการโอนขายอสังหาริมทรัพย์ของกรมพระคลังข้างที่รวมกว่า 25 ราย (ผู้ซื้อรายหนึ่งคือนายจำนงราชกิจซึ่งอยู่กับพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา) โดยนายเลียงตั้งข้อสังเกตว่ามีการซื้อขายกันในราคาที่ถูกมากอย่างน่าสงสัย ทั้งไม่ได้มีการประกาศขายให้ประชาชนทั่วไปได้รู้ แต่เป็นการขายให้พวกเดียวกันเองแทบทั้งนั้น โดยพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้ลุกขึ้นตอบกระทู้ว่าราคาที่ซื้อขายกันนั้นจะนับว่าถูกก็ได้และบางรายจะว่าไม่ถูกก็ได้ ส่วนที่ไม่ได้มีการประกาศขายเพราะไม่ตั้งใจจะขาย โดยที่ขายไปนั้นเป็นการขายแก่ผู้ที่ขอพระมหากรุณาเป็นราย ๆ ไป และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้พิจารณาเห็นสมควรได้รับพระมหากรุณาแล้ว[89]

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรวันต่อมา เมื่อสมาชิกมาครบองค์ประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อ่านหนังสือสำคัญสองฉบับให้ที่ประชุมทราบ โดยฉบับหนึ่งเป็นหนังสือของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ เรื่อง นายกรัฐมนตรีและคณะขอลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้มีการสอบสวนกรณีการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่[90] ส่วนอีกฉบับหนึ่งนั้นเป็นหนังสือของประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เรื่อง ขอลาออกจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งมีใจความดังต่อไปนี้[91]

---

[89] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 12/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 925 – 931.

[90] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 13/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 28 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 934.

[91] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 13/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 28 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 932 – 933.

วันที่ 28 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480

เรียน พระยามานวราชเสวี ประธานสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากได้มีการอภิปรายกันในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร อันเกี่ยวถึงการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่เมื่อวานนี้ มีท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้อภิปรายพาดพิงมาถึงประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือตัวข้าพเจ้า อันมีถ้อยคำรุนแรง เป็นเหตุให้ข้าพเจ้ารู้สึกว่าเป็นการเสื่อมเสียเกียรติยศและตำแหน่งในหน้าที่ราชการ

ทั้งนี้ข้าพเจ้ามั่นอยู่ในระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ ยึดถือเสียงของประชาชน คือสภาผู้แทนราษฎรเป็นใหญ่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าข้าพเจ้าเป็นผู้ที่ได้กระทำการซึ่งเป็นที่ข้องใจของประชาชนเช่นนี้แล้ว ข้าพเจ้าก็ใคร่ขอลาออกเสียจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงพระนาม) อาทิตย์ทิพอาภา

ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 เมื่อสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อ่านหนังสือของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เรื่อง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกสองคนที่เหลือ คือ เจ้าพระยายมราชและเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ขอลาออกจากตำแหน่ง ให้ที่ประชุมทราบ[92]

พระที่นั่งบรมพิมาน
วันที่ 28 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480

ถึง พระยามานวราชเสวี ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยวันนี้ข้าพเจ้าได้รับลายพระหัตถ์พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แสดงพระประสงค์มาว่า โดยที่ได้มีการอภิปรายกันในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร อันเกี่ยวถึงเรื่องการซื้อขายที่ดินของพระคลังข้างที่เมื่อวานนี้ มีท่านสมาชิก

---

[92] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 14/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 935 – 937.

ผู้แทนราษฎรบางท่าน ได้อภิปรายด้วยถ้อยคำรุนแรง เป็นเหตุให้พระองค์ท่านเสื่อมเสียพระเกียรติยศและตำแหน่งในหน้าที่ราชการ เมื่อการณ์เป็นไปถึงเช่นนี้ พระองค์ท่านจึ่งทรงเห็นว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าพระองค์เป็นผู้ที่ได้กระทำการซึ่งเป็นที่ข้องใจของประชาชนเช่นนี้แล้ว ก็ใคร่ขอลาออกเสียจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึ่งปรึกษาพร้อมกันเห็นว่า เมื่อประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทรงขอลาออกจากตำแหน่ง คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ขอลาออกด้วยความรับผิดชอบร่วมกันด้วย

(ลงนาม) ยมราช
" พล.อ.พิชเยนทรโยธิน
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าการลาออกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้เริ่มต้นจากการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 ต่อมาในวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ทำหนังสือขอลาออกมายังสภาผู้แทนราษฎร และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีหนังสือแจ้งมายังสภาผู้แทนราษฎรว่านายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีขอลาออกเพื่อเปิดทางให้มีการสอบสวนกรณีการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ จากนั้นในวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกสองคน คือ เจ้าพระยายมราช และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน จึงได้มีหนังสือขอลาออกมายังสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทว่าในการประชุมสภา เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 เมื่อสมาชิกมาครบองค์ประชุม ประธานสภาได้อ่านหนังสือของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เรื่องขอถอนหนังสือขอลาออกที่ได้ยื่นมาก่อนหน้านี้[93]

[93] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 15/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ ที่ 31 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 940 – 942.

พระที่นั่งบรมพิมาน

วันที่ 30 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480

ถึง พระยามานวราชเสวี ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยตามที่ข้าพเจ้าทั้งสาม ได้แสดงความประสงค์ว่าถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ข้าพเจ้าได้ปฏิบัติการเป็นที่ข้องใจของประชาชนในเรื่องการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่แล้ว ข้าพเจ้าใคร่จะขอลาออกจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ๆ ข้าพเจ้าคอยมติของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรับตอบในเรื่องนี้อยู่ จนบัดนี้ก็ยังหาได้รับตอบเป็นการเด็ดขาดประการใดไม่

บัดนี้ทหารบก, ทหารเรือ, ทหารอากาศ, ตำรวจ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 และบรรดาข้าราชการทั้งในพระนครและต่างจังหวัด เป็นส่วนมากต่างได้มาร้องขอให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คณะนี้ได้คงดำรงตำแหน่งสืบต่อไปอีก เพราะปรากฏว่าในขณะที่มีเหตุขึ้นนี้ การเงินและการค้าของประเทศระส่ำระสายและตกต่ำลงทันที โดยเหตุที่ประเทศไม่มีผู้แทนองค์พระมหากษัตริย์ และไม่มีรัฐบาลอันแน่นอนที่จะบริหารราชการต่อไป กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ ต่างมีความวิตกในเหตุการณ์นี้เป็นอย่างยิ่ง เมื่อสภาพการณ์เป็นดั่งนี้ หากมีการฉุกเฉินประการใดเกิดขึ้นแล้ว ข้าพเจ้าทั้งสามก็ย่อมไม่พ้นความรับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นแน่แท้

ฉะนั้นเพื่อเห็นแก่ความสงบสุขและความเรียบร้อยของประเทศชาติและประชาชนชาวสยาม ข้าพเจ้าทั้งสามจึงจำต้องขอถอนหนังสือแสดงความประสงค์ที่จะขอลาออกนั้นเสีย จนกว่าจะได้ตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อเหตุการณ์ได้สงบเรียบร้อยเป็นปกติดีแล้ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยังมีความข้องใจในตัวข้าพเจ้าทั้งสามและสมควรจะดำเนินการต่อไปประการใดอีก ก็แล้วแต่จะเห็นสมควร

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงพระนาม) อาทิตย์ ทิพอาภา

(ลงนาม) ยมราช

” พล.อ.พิชเยนทรโยธิน

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายปัญหาสำคัญสามประการ ประการแรก คือ หนังสือที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขอลาออกก่อนหน้านี้เป็นการลาออกโดยเด็ดขาดหรือไม่ ประการที่สอง คือ จะรับหนังสือขอถอนหนังสือลาออกไว้พิจารณาหรือไม่ และ

ประการสุดท้าย ใบลาและหนังสือขอถอนการลาออกนั้นจะมีผลสมบูรณ์หรือไม่เนื่องจากไม่มีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งปรากฏว่าในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2480 ที่ประชุมได้ลงมติว่าใบลาออกของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น สภาเพียงแต่รับทราบไม่จำเป็นต้องลงมติ โดยที่ประชุมได้ตกลงให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรตอบหนังสือคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปว่า

1. หนังสือลาออกของ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 สภาได้รับทราบการลาออกแล้วตั้งแต่ในวันนั้น

2. หนังสือลาออกของเจ้าพระยายมราช และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 สภาได้รับทราบการลาออกแล้วตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2480

3. หนังสือของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แสดงความประสงค์ขอถอนหนังสือลาออก ลงวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 สภารับทราบแล้ว แต่สภาได้ดำเนินการปรึกษาตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นใหม่แล้วและเรื่องปรากฏทั่วไปทั้งในและนอกราชอาณาจักรจึงไม่สามารถที่จะรับพิจารณาได้[94]

ในทางตำรานั้น มีคำอธิบายของ หยุด แสงอุทัย อยู่ว่า กรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลาออกนั้น การลาออกย่อมมีผลสมบูรณ์เมื่อใบลาออกไปถึงรัฐสภา (ในกรณีนี้คือสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยรัฐสภาเป็นแต่เพียงรับทราบการลาออกเท่านั้น เพราะในทางการเมืองไม่มีทางที่จะฝืนใจบุคคลใด ๆ ให้ดำรงตำแหน่งได้ เนื่องจากการดำรงตำแหน่งย่อมนำมาซึ่งความรับผิดชอบ[95]

ส่วนปัญหาว่าใบลาออกของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องมีรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วยหรือไม่นั้น ผู้เขียนไม่พบว่ามีคำอธิบายในทางตำราที่กล่าวถึงเรื่องนี้โดยตรง แต่มีคำอธิบายของ ไพโรจน์ ชัยนาม อยู่ว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัตินั้น หนังสือดังกล่าวไม่ต้องมีรัฐมนตรีนายหนึ่งนายใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากการสละราชสมบัติเป็นการกระทำโดยเฉพาะตัวของประมุขของรัฐ มิใช่การกระทำ

---

[94] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 15/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ ที่ 31 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 942. และ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 16/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันอาทิตย์ ที่ 1 สิงหาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 943 – 945.

[95] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 42*, น. 130 – 131.

ในตำแหน่งหน้าที่[96] ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีการลาออกของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็น่าจะเทียบเคียงกับกรณีการสละราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ได้ กล่าวคือ ใบลาออกของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นก็ไม่จำต้องมีรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเช่นเดียวกัน เนื่องจากการลาออกนั้นเป็นการกระทำโดยเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มิใช่การกระทำในตำแหน่งหน้าที่นั่นเอง

ในแง่นี้จึงต้องถือว่าการลาออกของพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภามีผลตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 รวมถึงการลาออกของเจ้าพระยายมราชและเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ก็มีผลตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 อันเป็นวันที่สภาผู้แทนราษฎรรับทราบถึงการลาออก ที่สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าใบลาออกของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น สภาเพียงแต่รับทราบ ไม่จำเป็นต้องลงมติ จึงเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องแล้ว และเมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องถือว่าในวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 นั้น คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีสมาชิกเหลืออยู่เพียงสองคน คือ เจ้าพระยายมราช และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ส่วนในวันต่อมา คือ วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับทราบการลาออกของเจ้าพระยายมราชและเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินแล้ว ก็ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวไปจนถึงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2480 อันเป็นวันที่สภามีมติตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดใหม่ ทั้งนี้ แม้จะปรากฏในเวลาต่อมาว่าที่ประชุมได้มีมติให้ตั้ง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน กลับเข้ามาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามเดิม[97] แต่จากการตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกลับพบว่าการพิจารณาแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใหม่นี้ไม่ใช่เรื่องง่าย โดยที่ประชุมต้องใช้เวลาถึง 3 วันกว่าที่จะมีมติในเรื่องนี้ได้[98]

---

[96] ไพโรจน์ ชัยนาม, <u>คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1</u>, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), น. 183.

[97] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 20/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธ ที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (4 สิงหาคม 2480): 949 – 950.

[98] ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 16/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480: 413 – 454. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 17/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480: 455 – 465. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 18/2480, สมัยวิสามัญ, 2 สิงหาคม 2480: 466 – 473. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร,

ความน่าสนใจของการพิจารณาแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในครั้งนี้อยู่ตรงที่บุคคลซึ่งถูกเสนอให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งมีความหลากหลายอย่างมาก โดยมีทั้งที่เป็นเจ้านายและพลเรือน ร้อยตรีสอน วงษ์โต ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท เสนอให้เชิญ “พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา” อีกครั้ง โดยให้เหตุผลว่าทรงเป็นผู้ที่มีความสามารถและคนโดยมากยังให้ความไว้วางใจอยู่ พระพินิจธนากร ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เสนอ “กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์” แต่ประธานสภาแจ้งว่าได้เคยไปพบแล้วแต่ท่านปฏิเสธเนื่องจากมีงานการส่วนพระองค์มาก ขณะที่ หลวงนรินทรประสาทเวช ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี เสนอ “กรมขุนชัยนาทนเรนทร” โดยให้เหตุผลว่าท่านเป็นผู้ที่รักระบอบประชาธิปไตย แต่ประธานสภาแจ้งว่าได้ไปเข้าเฝ้ามาแล้วแต่ท่านปฏิเสธไม่รับเช่นกัน ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ จึงเสนอ “เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี” นอกจากนี้ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้กล่าวถึงพระนามของ “กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ” แต่ประธานสภาแจ้งว่าพระองค์ประทับอยู่ในต่างประเทศ อาจจะเป็นการชักช้า ขุนชำนาญภาษา ผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส เสนอ “เจ้าพระยายมราช” นายทองอยู่ พุฒพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี เสนอ “สมเด็จพระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า” แต่ประธานสภากล่าวว่าท่านคงไม่รับเพราะทรงพระชราแล้ว ต่อมาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ได้เสนอ “เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์” พระยาเทพหัสดิน ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร เสนอพระนาม “พระองค์เจ้าอลงกฎ” ทั้งนี้ ในเวลาต่อมา หลวงนรินทรประสาทเวช ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี ได้เสนอพระนาม “กรมขุนชัยนาทนเรนทร” อีกครั้ง และขอให้ประธานสภาลองทาบทามดูอีกครา โดยให้เหตุผลว่า *“กรมขุนชัยนาทฯ สนิทสนมกับเจ้าต่าง ๆ มากทีเดียว พระเจ้าอยู่หัวก็เป็นพระราชนัดดาของท่าน”* แต่ประธานสภายืนยันว่า *“ลองทาบทามดูแล้วท่านไม่เอา”*[99]

แม้จะมีผู้ที่ถูกเสนอให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนแล้ว แต่สมาชิกยังได้มีการเสนอบุคคลอื่น ๆ ต่อไปอีก โดย ขุนวรสิษฐ์ดรุณเวทย์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย เสนอ “พระองค์เจ้าทศศิริวงษ์” และ ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เสนอ “หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย” ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ตกลงกันว่าจะให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดใหม่นี้มีทั้งฝ่ายเจ้า ฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน โดยที่ประชุมได้เริ่มต้นพิจารณาเลือกประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก่อน โดยเห็นว่าควรจะเป็นเจ้า ซึ่งมีเจ้านายที่เข้าข่ายได้รับการพิจารณา

สมัยที่ 2 ครั้งที่ 19/2480, สมัยวิสามัญ, 2 สิงหาคม 2480: 474 – 477. และ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 20/2480, สมัยวิสามัญ, 4 สิงหาคม 2480: 478 – 483.

[99] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 16/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480: 437 – 443.

4 พระองค์ เมื่อสมาชิกทำการลงมติแล้ว ประธานสภาได้แจ้งว่า *“คะแนนที่ได้รับมีดังนี้ พระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ ที่ 1 ได้ 40 คะแนน พระองค์เจ้าอลงกฎฯ ได้ 24 คะแนน หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย 1 คะแนน พระองค์เจ้าทศศิริวงศ์ฯ 3 คะแนน เป็นอันที่ประชุมตกลงเลือกพระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ เป็นประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อไปขอให้เลือกผู้สำเร็จฯ ฝ่ายทหารก่อน”*[100]

ในส่วนของฝ่ายทหารนั้น นอกจาก “เจ้าพระยาวงศานุประพัทธ์” ซึ่งมีผู้เสนอพระนามไว้ก่อนแล้ว ปรากฏว่าได้มีสมาชิกเสนอชื่อ “เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน” อีกครั้ง และในการนี้ได้มีผู้เสนอชื่อ “พระยาพหลพลพยุหเสนา” ด้วย เมื่อสมาชิกได้ทำการลงมติเรียบร้อยแล้ว ประธานสภาแจ้งว่า *“ได้คะแนนที่ 1 เจ้าพระยาวงศาฯ 37 คะแนน เจ้าพระยาพิชเยนทร 26 คะแนน พระยาพหลได้ 2 คะแนน ตกลงได้เจ้าพระยาวงศาฯ ต่อไปขอให้เลือกฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง”*[101]

สำหรับฝ่ายพลเรือนนั้น ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อไว้ก่อนแล้ว คือ “เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี” และ “เจ้าพระยายมราช” แต่ก่อนที่จะมีการลงมติได้มีสมาชิกเสนอบุคคลอื่นอีก โดย หลวงนรินทร์ประสาทเวช ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี เสนอ “เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ” แต่ประธานสภาแจ้งว่าเคยถามดูแล้วท่านคงไม่รับ นายเลมียด หงสประภาส ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เสนอ “เจ้าพระยามหิธร” โดยให้เหตุผลว่า *“ผู้นี้เคยเป็นราชเลขาธิการและเป็นคนที่ในสมัยนั้นนับว่าเก่งกฎหมายที่สุดคนหนึ่ง”* นายจำรัส มหาวงศ์นันท์ เสนอ “พระยามานวราชเสวี” ซึ่งขณะนั้นเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรอยู่ แต่ท่านปฏิเสธทันที นายทองอยู่ พุฒพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี เสนอ “พระยาเทพหัสดิน” ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร แต่ท่านปฏิเสธทันทีเช่นกัน เป็นอันว่ามีผู้ที่เข้าข่ายได้รับการพิจารณา 3 คน และเมื่อสมาชิกได้ทำการลงมติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ประธานสภาได้แจ้งว่า *“คะแนนเลือกได้ดังนี้ เจ้าพระยามหิธร 26 คะแนน เจ้าพระยายมราช 23 คะแนน เจ้าพระยาธรรมศักดิ์ 20 คะแนน เป็นอันเจ้าพระยามหิธรได้”*[102]

ผลจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2480 ทำให้เราได้เห็นโฉมหน้าว่าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดใหม่ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการลงมติไว้ คือ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เป็นประธาน กับสมาชิกอีกสองคน คือ เจ้าพระยาวงศานุประพัทธ์

---

[100] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 16/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480: 444 – 447.

[101] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 16/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480: 447 – 448.

[102] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 16/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480: 448 – 451.

และเจ้าพระยามหิธร โดยพระยาเทพหัสดินเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ไปติดต่อทาบทาม อย่างไรก็ตาม พระยาเทพหัสดินได้กลับมาแจ้งผลแก่สภาว่า *“...เจ้าพระยามหิธรท่านบอกว่ารับไม่ได้ โดยอ้างว่า ท่านชราแล้ว และตามที่ท่านเข้ารับหน้าที่เป็นรัฐมนตรีก็มีเงื่อนไขกับรัฐบาล ท่านรับด้วยความจำใจจำรับไม่จำเป็นแล้วก็ขอปฏิเสธ ออกจากบ้านเจ้าพระยามหิธร ข้าพเจ้าตรงไปบ้านเจ้าพระยาวงศาฯ ปรึกษากับท่าน ท่านกะปลกกะเปลี้ยอยู่มาก ท่านอยู่ 72 แล้ว เมื่อ 2 เดือนนี้เอง ท่านเจ็บจริงๆ ท่านไม่สามารถจะรับได้ ... กลับมาเฝ้าพระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ พระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ รับสั่งคราวนี้ว่า ท่านได้ปรึกษากับพวกของท่านแล้ว เป็นอันตกลงจะรับ แต่ว่าท่านอยากจะขอให้ได้ชุดเก่าเท่าที่จะเป็นไปได้ ท่านรับสั่งยืนยันทีเดียวว่า สำหรับเจ้าคุณยมราช ถ้าได้ก็ดี ถ้าไม่ได้ก็จนใจ ส่วนเจ้าคุณพิชเยนทรฯ ก็อยากจะได้ โดยอ้างถึงความซื่อตรงต่าง ๆ และชำนาญในราชสำนักมาชั่วหลายรัชกาลแล้ว ทหารก็เป็นที่นับถือและเจ้าคุณก็คอยตักเตือนอะไรต่ออะไร ทั้งเป็นคนที่มีอายุมาก เพราะฉะนั้นท่านอยากจะได้ เพราะฉะนั้นเมื่อกลับเข้ามาอีก ก็อยากจะกลับเข้ามาด้วยกัน”*[103]

หลังจากที่พระยาเทพหัสดินแจ้งต่อสภาดังนั้นแล้ว เป็นอันว่าพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงรับ แต่ทรงแสดงพระประสงค์ว่าอยากจะได้ชุดเก่ากลับเข้ามา ประธานสภาจึงให้ที่ประชุมพิจารณาเลือกผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จากฝ่ายพลเรือนก่อน โดยในคราวนี้เป็นการขับเคี่ยวกันระหว่างผู้ที่สนับสนุน “เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี” และ “เจ้าพระยายมราช” เมื่อสมาชิกทำการลงมติแล้ว ผลปรากฏว่าทั้งคู่ได้คะแนนเท่ากันคือคนละ 38 คะแนน และประธานสภาได้ของดเว้นไม่ใช้สิทธิชี้ขาด โดยให้เหตุผลว่าเป็นตำแหน่งสำคัญ และขอให้สมาชิกทำการลงคะแนนใหม่ คราวนี้ปรากฏว่าเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้ 42 คะแนน ในขณะที่เจ้าพระยายมราชได้ 37 คะแนน เป็นอันว่าสภาเลือกเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี สำหรับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จากฝ่ายทหารนั้นนอกจากเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินและพระยาพหลพลพยุหเสนาที่ได้มีการเสนอไว้แล้ว ในคราวนี้ได้มีผู้เสนอหลวงพิบูลสงครามเพิ่มขึ้นมาอีกชื่อหนึ่ง ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินได้ 50 คะแนน พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ 2 คะแนน และหลวงพิบูลสงครามได้ 16 คะแนน[104]

เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินได้ตอบรับที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกครั้งหนึ่ง ส่วนเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีซึ่งขณะนั้นอยู่ที่ศรีราชาได้มีโทรเลขตอบกลับมาว่า *“ข้าพเจ้าได้รับโทรเลขของท่านกับได้รับทราบจากหนังสือพิมพ์ว่า คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์*

---

[103] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 17/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480: 455 – 456.

[104] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 17/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480: 456 – 464.

ได้ถอนใบลาแล้ว เรื่องคงสวนกัน อนึ่งหน้าที่สำคัญนี้ ข้าพเจ้าวิตกว่าข้าพเจ้าจะทำไม่ได้ โปรดนำเสนอสภาฯ ว่าข้าพเจ้าขอบใจ" โดยข้อความในโทรเลขนี้ทำให้เกิดการถกเถียงในที่ประชุมว่าเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีปฏิเสธไม่รับตำแหน่งใช่หรือไม่ ที่ประชุมจึงตัดสินใจลงมติซ้ำอีกครั้ง และผลปรากฏว่าเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้คะแนนมากกว่าเจ้าพระยายมราชเช่นเดิม โดยเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้ 42 คะแนน ส่วนเจ้าพระยายมราชได้ 39 คะแนน ที่ประชุมจึงให้มีโทรเลขไปถามเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีอีกครั้ง และคราวนี้ให้ตอบอย่างเด็ดขาดแบบไม่ต้องแปลความ[105] ซึ่งทางเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้มีโทรเลขตอบกลับมาว่า *"เมื่อบ้านเมืองเรียกใช้จริง ๆ ข้าพเจ้าไม่มีหนทางปฏิเสธและรับสนองพระคุณตามสติปัญญาและความสามารถ ข้าพเจ้าจะกลับพรุ่งนี้"*[106] การพิจารณาแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ดำเนินมาหลายวันส่อเค้าว่าจะยุติลง แต่เหตุการณ์ก็กลับตาลปัตร เพราะในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2480 ประธานสภาได้แจ้งที่ประชุมว่าเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่ง ที่ประชุมจึงตัดสินใจเชิญเจ้าพระยายมราช[107]

(5) คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับการเสด็จนิวัติพระนครและการวางตัวเป็นกลางกรณีการจับกุมกรมขุนชัยนาทนเรนทร

แม้รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาจะต้องเผชิญปัญหากรณีการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ใน พ.ศ. 2480 จนเป็นเหตุให้พระยาพหลพลพยุหเสนาต้องลาออกก็ตาม แต่ในเวลาต่อมาสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติให้พระยาพหลพลพยุหเสนากลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกอย่างไรก็ดี ในเดือนกันยายนปีถัดมาได้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาขึ้นอีกครั้ง คราวนี้เป็นเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อให้รัฐบาลต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณในชั้นรับหลักการ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นการขอรายละเอียดเกินความจำเป็น ทั้งนี้ จะได้มีการชี้แจงเหตุผลไปแล้ว แต่รัฐบาลเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้สนใจรับฟังคำชี้แจงดังกล่าว รัฐบาลจึงรู้สึกว่าไม่สามารถจะบริหารประเทศในความไว้วางใจของสภานี้ได้ นายกรัฐมนตรีจึงเสนอเรื่องนี้ต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อขอลาออก แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่า

---

[105] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 18/2480, สมัยวิสามัญ, 2 สิงหาคม 2480: 456 – 473.

[106] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 18/2480, สมัยวิสามัญ, 2 สิงหาคม 2480: 474.

[107] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 20/2480, สมัยวิสามัญ, 4 สิงหาคม 2480: 456 – 473.

สภาพการณ์ของโลกอยู่ในระหว่างความปั่นป่วนคับขัน ประกอบกับจะต้องเตรียมการรับเสด็จสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสู่พระนคร รัฐบาลจึงควรจะอยู่บริหารประเทศต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้ามาใหม่[108]

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน พ.ศ. 2481 เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จนิวัติพระนครเป็นครั้งแรกตามคำขอของรัฐบาล ซึ่งได้ประสานกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ติดต่อกราบทูลผ่านทางสมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ปกครองของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว[109] โดยใน พ.ศ. 2477 และ พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้เคยกราบบังคมทูลอัญเชิญเสด็จนิวัติพระนครเพื่อทรงประกอบพิธีบรมราชาภิเษก แต่พระราชชนนีศรีสังวาลย์ทรงขอเลื่อนกำหนดออกไป ด้วยทรงห่วงใยในพระพลานามัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งไม่สมบูรณ์ โดยแพทย์ประจำพระองค์ได้บันทึกเอาไว้ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นพระโรคลำไส้พิการ พระโรคกระเพาะอาหารไม่ย่อย พระโรคกระดูกไม่เจริญ และกล้ามเนื้ออ่อนแอไม่สู้เติบโตอันเนื่องมาจากความเจ็บไข้ได้ป่วย แพทย์จึงลงความเห็นว่ายังไม่สมควรเสด็จพระราชดำเนินในเวลานั้น[110] ต่อมาใน พ.ศ. 2479 รัฐบาลได้ส่งพระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกรไปเข้าเฝ้าพระราชชนนีศรีสังวาลย์ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนพสกนิกร โดยพระราชชนนีได้กราบบังคมทูลขอประทานความเห็นชอบจากสมเด็จพระพันวัสสาอัยยิกาเจ้าก่อน แต่ดูเหมือนว่าสมเด็จพระพันวัสสาอัยยิกาเจ้ายังไม่ทรงเต็มพระทัยให้เสด็จนิวัติพระนคร ด้วยทรงห่วงความปลอดภัยของพระราชนัดดา และทรงเกรงว่าหากเสด็จนิวัติพระนคร รัฐบาลอาจยับยั้งมิให้เสด็จกลับไปทรงศึกษาต่อ

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมาสมเด็จพระพันวัสสาอัยยิกาเจ้าได้ประทานความเห็นชอบให้พระราชนัดดาเสด็จนิวัติพระนครใน พ.ศ. 2481 โดยทรงมีลายพระหัตถ์ถึงพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาว่า *“เรื่องการเชิญเสด็จกลับเมืองไทยชั่วคราวนั้น ถ้ารัฐบาลยังคงมีความประสงค์จะเชิญเสด็จกลับโดยความจงรักภักดีแล้ว ฉันก็ไม่ขัดข้อง ... ขออย่าลืมว่า ถ้าหลานฉันกลับมาแล้วจะต้องให้กลับออกไปตามที่ได้สัญญาไว้ เพื่อประโยชน์ที่จะได้ทั้งความสุขและความรู้ เวลานี้ยังไม่มีความรู้ได้แต่ความสุข เพราะการเล่าเรียนยังเรียนอยู่ชั้นเด็ก”* [111]

---

[108] พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481 และคำแถลงการณ์ของรัฐบาล, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 (11 กันยายน 2481): 405 – 412.

[109] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 80.

[110] สายไหม จบกลศึก, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 68*, น. 22 – 23.

[111] *เพิ่งอ้าง*, น. 32 – 34.

แม้ว่าการอัญเชิญเสด็จนิวัติพระนครจะต้องประสบกับปัญหาความยุ่งยาก แต่ด้วยความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และพระประยูรญาติ ทำให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งขณะนั้นทรงมีพระชนมายุ 13 พรรษา ทรงมีโอกาสเสด็จนิวัติพระนครเป็นครั้งแรกภายหลังการสืบราชสมบัติ โดยในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481 คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ออกจากกรุงเทพมหานครไปคอยเฝ้ารับเสด็จที่เกาะสีชัง และในเช้าวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481 เมื่อเรือพระที่นั่งมาถึง สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระประยูรญาติได้เสด็จลงประทับเรือหลวงศรีอยุธยา เมื่อเรือพระที่นั่งเข้าเทียบท่าราชวรดิฐ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินประทับ ณ พระที่นั่งราชกิจวินิจฉัย โดยพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้กราบบังคมทูลรับเสด็จในนามข้าราชการและประชาชน[112]

ในการเสด็จนิวัติพระนครครั้งนี้ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลได้ทรงประกอบพระราชกรณียกิจสำคัญหลายประการ อาทิ การเสด็จพระราชดำเนินยังพระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดารามเพื่อแสดงพระองค์เป็นพุทธมามกะ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481 และการเสด็จพระราชดำเนินไปในพระราชพิธีฉลองรัฐธรรมนูญ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2481 เป็นต้น[113]

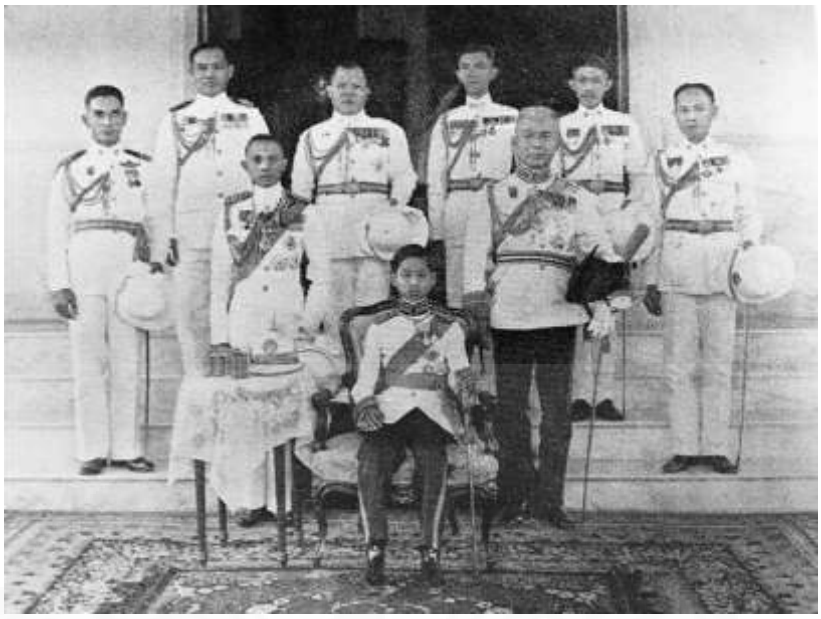
อนึ่ง ระหว่างที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลประทับอยู่ในประเทศไทย ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญในทางการเมือง คือหลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแล้ว กลางเดือนธันวาคม พ.ศ. 2481 คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ นายพันเอก หลวงพิบูลสงคราม (แปลก ขิตตะสังคะ) เป็นนายกรัฐมนตรี[114] จากนั้นในช่วงปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2481 เจ้าพระยายมราช ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้ถึงแก่อสัญกรรม โดยหลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่อย่างใด คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงเหลือสมาชิกสองคน คือ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน

---

[112] ราชทิพย์ ภพสยบ, <u>บันทึก อานันทมหิดล ยุวกษัตริย์พระองค์แรกในระบอบประชาธิปไตย</u>, (กรุงเทพมหานคร : บางกอกบุ๊ค, 2550), น. 29 – 31.

[113] *เพิ่งอ้าง*, น. 32.

[114] ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 (16 ธันวาคม 2481): 706 – 707.



ภาพที่ 5.4 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงฉายพระบรมฉายาลักษณ์
กับพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
พร้อมด้วยสมุหราชองครักษ์ และราชองครักษ์ ในคราวเสด็จนิวัติพระนคร เมื่อ พ.ศ. 2481[115]

วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2481 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ได้มีกระแสพระราชดำรัสทางวิทยุกระจายเสียง ทรงขอบใจรัฐบาลและพสกนิกรที่ต้อนรับพระองค์อย่างดียิ่ง ทรงมีรับสั่งตอนหนึ่งว่า *"ข้าพเจ้าจะตั้งใจเรียนจนสำเร็จ เพื่อจะได้มาสนองคุณชาติที่รักของเรา ในการที่ข้าพเจ้าจะลาท่านไปนี้ ข้าพเจ้าขออวยพรให้ท่านทั้งหลายมีความสุขความเจริญทั่วกัน"* โดยพระองค์ได้เสด็จพระราชดำเนินออกจากประเทศไทย เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2481[116]

ประมาณสองสัปดาห์ต่อมา คือในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2481 รัฐบาลซึ่งมีหลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีได้เริ่มกวาดล้างจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าจะก่อการกบฏจำนวนมาก[117] โดยในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้ทำการจับกุมพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุน

---

[115] ดู หลวงจิตรวาทการ. ประวัติพนะท่านพลเอก อุ่ม พิชเยนทรโยธิน ผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์. พระนคร : ไทยขเสม, 2485. และ ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 74.

[116] ราชทิพย์ ภพสยบ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 110*, น. 63.

[117] สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 'แผนชิงประเทศไทย' ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500), พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, 2553), น. 27.

ชัยนาทนเรนทร[118] พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และทรงเป็นพระราชวงศ์ที่ใกล้ชิดกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลด้วย เนื่องจากก่อนที่สมเด็จพระราชบิดาเจ้าฟ้ามหิดลอดุลเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์ จะสิ้นพระชนม์ ได้ทรงฝากฝังพระราชโอรสและพระราชธิดาให้กรมขุนชัยนาทนเรนทรทรงช่วยดูแล[119]



ภาพที่ 5.5 กรมขุนชัยนาทนเรนทร กับสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา บนเรือพระที่นั่งในการเสด็จนิวัติพระนคร เมื่อ พ.ศ. 2481[120]

เมื่อความทราบถึงสมเด็จพระพันวัสสาอัยยิกาเจ้าก็ทรงตกพระทัยและโทมนัสเป็นอันมาก ทรงตรัสสั่งให้หาเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะเคยเป็นมหาดเล็กข้าหลวงเดิมในสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ทรงพระเมตตามาแต่ยังเยาว์ เมื่อเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินมาเข้าเฝ้าก็ทรงตรัสว่า *“เธอกับฉันก็เห็นกันมาตั้งแต่ไหน ๆ ครั้งนี้ทุกข์ของฉันเป็นที่สุด ขอให้เธอไปช่วยบอกจอมพลทีว่า อย่าจับกรมชัยนาทฯ เข้าห้องขัง มีผิดอะไรส่งมาให้ฉัน ฉันจะขังไว้ให้เอง ให้มาอยู่ที่บ้านนี้ ข้างห้องฉันนี่ เพราะฉันเลี้ยงของฉันมาตั้งแต่ 12 วัน พระพุทธเจ้าหลวงอุ้มมา พระราชทานเอง ถ้ากรมชัยนาท ฯ หนีหาย ฉันขอประกันด้วย*

---

[118] เพลิง ภูผา, กบกฎสะท้านแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยา, 2557), น. 152.

[119] รอง ศมายานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), น. 124.

[120] หม่อมราชวงศ์ปรียนันทนา รังสิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 38*, น. 54.

ทรัพย์สมบัติทั้งหมดที่ฉันมีอยู่ ถ้าหนีหายฉันก็จะยอมเป็นคนขอทาน" ทั้งนี้ เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินได้ไปติดต่อกับทางรัฐบาลตามพระราชเสาวนีย์แต่ไม่เป็นผลจึงกลับมากราบทูล เมื่อทรงได้ฟังดังนั้นก็ทรงพระกันแสงและตรัสว่า *"เขาจะแกล้งให้ฉันตาย ฉันไม่รู้ว่าจะอยู่ไปทำไม ลูกตายไม่ได้น้อยใจช้ำใจเหมือนครั้งนี้เลย เพราะมีเรื่องหักได้ว่าเป็นธรรมดาโลก ครั้งนี้ทุกข์สุดที่จะทุกข์แล้ว"* จากนั้นได้ตรัสสั่งกับเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินด้วยว่า *"เธอจะไปทำอย่างไร ก็ได้ขอให้ช่วยด้วย เห็นแก่ฉันเถอะฉันไม่พูดหรอกกับพระองค์อาทิตย์ เพราะเธอเป็นเด็กและเป็นญาติด้วย"*[121]

วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษต่อสภาผู้แทนราษฎร และโดยที่สภาลงมติว่าได้มีการกระทำความผิดฐานกบฏเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยใช้กำลังบังคับ เป็นการสมควรที่จะตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีนี้ จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษพุทธศักราช 2481 ขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเสร็จทั้งสามวาระในวันเดียวกันนั้น[122] ทั้งนี้ หม่อมเจ้าปิยะรังสิต รังสิตโอรสในกรมขุนชัยนาทนเรนทร ทรงบันทึกถึงเหตุการณ์ในช่วงนี้ว่า *"พ.ศ. 2482 ปีมหาอุบาทว์ ปีที่มี 9 เดือนเท่านั้น ใกล้เข้ามาแล้ว สองเดือนก่อนถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 ซึ่งเป็นวันปีใหม่ของไทยแบบเก่าครั้งสุดท้าย เสด็จพ่อก็ถูกตำรวจของรัฐบาลพลตรีหลวง พิบูลสงครามจับในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ และในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา กับ เจ้าพระยาพิชเยนทร์โยธิน สองผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ก็ลงชื่อในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ..."*[123]

วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2482 ศาลพิเศษอ่านคำพิพากษาให้ประหารชีวิตกรมขุนชัยนาทนเรนทร แต่ลดโทษให้จำคุกตลอดชีวิต โดยในวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2482 ได้มีประกาศถอดยศ ฐานันดรศักดิ์แห่งราชวงศ์ และบรรดาศักดิ์ของผู้ต้องหาคดีกบฏ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือกรมขุนชัยนาทนเรนทรด้วย ต่อมาในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2482 สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์ทรงมีพระราชโทรเลขมาถึง พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่า *"ได้ทราบว่า กรมขุนชัยนาทถูกพิพากษาลงโทษจำคุกตลอดชีวิตแทนที่จะลงโทษจำคุกไว้ตลอดชีวิต*

---

[121] สมภพ จันทรประภา, <u>สมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า</u>, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : ผดุงศึกษา, 2515), น. 355 – 357.

[122] ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 8/2481, สมัยสามัญ, 2 กุมภาพันธ์ 2481: 4 – 37.

[123] หม่อมเจ้าปิยะรังสิต รังสิต, <u>เกิดวังไม้</u>, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2556), น. 101 – 102.

ขอท่านได้ช่วยพิจารณาว่า จะมีทางที่จะเนรเทศไปต่างประเทศเสียตลอดชีวิตได้หรือไม่ ถ้ามีทางเช่นนั้น หม่อมฉันจะรู้สึกเป็นพระคุณอย่างยิ่ง ถ้าจำเป็น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเซ็นหนังสือขอร้องมาโดยพระองค์เอง โดยให้ทราบโดยเร็วที่สุด" และในวันเดียวกันนี้ราชเลขานุการในพระองค์ได้ส่งหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เนื้อความเป็นพระดำริของประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่าคงทำตามพระประสงค์ของพระราชชนนีไม่ได้ เพราะศาลได้ให้ความกรุณาแก่กรมขุนชัยนาทนเรนทรมากเป็นพิเศษแล้วโดยลดโทษเหลือเพียงจำคุกตลอดชีวิต หากทำตามพระประสงค์ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อนักโทษคนอื่น และกรณีนี้เป็นการกระทำผิดอุกฤษฏ์โทษร้ายแรง ตระเตรียมการล่วงหน้า การเนรเทศไปต่างประเทศนอกจากจะขัดต่อความยุติธรรม ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศด้วย เพราะการเนรเทศบุคคลที่มีสัญชาติไทย ย่อมกระทำมิได้[124]

วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2482 หลวงพิบูลสงครามได้ส่งหนังสือทูลประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่า คณะรัฐมนตรีไม่สามารถจะถวายความเห็นยิ่งไปกว่าที่ศาลพิพากษาไว้ ส่วนทางพระมหากษัตริย์จะเห็นอย่างไร ทางรัฐบาลได้ถวายความเห็นและหลักฐานมาโดยบริบูรณ์แล้ว โดยในการนี้ได้ถวายฎีกานักโทษ 18 รายมาด้วย กระทั่งในวันรุ่งขึ้นราชเลขานุการในพระองค์ได้ส่งหนังสือกลับมาว่า คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์พิจารณาฎีกาทั้ง 18 รายถี่ถ้วนแล้ว ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกฎีกาทั้ง 18 รายนี้เสีย และให้ลงโทษไปตามคำพิพากษาศาลพิเศษ[125] ในแง่นี้จึงเห็นถึงการวางตนเป็นกลางของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แม้จะถูกกดดันจากสมเด็จพระพันวัสสาอัยยิกาเจ้าและพระราชชนนี แต่ก็ไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของรัฐบาล

(6) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง

นับแต่เจ้าพระยายมราชถึงแก่อสัญกรรมในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2481 สภาผู้แทนราษฎรก็มิได้ตั้งซ่อมผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แม้จะมีเสียงเรียกร้องจากผู้แทนราษฎรบางคนให้ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ครบสามคน แต่สมาชิกส่วนใหญ่ลงมติว่ายังไม่มีความจำเป็น[126] ทั้งนี้ ในแง่ข้อกฎหมายเองก็ไม่ได้เป็นปัญหา เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับว่าผู้สำเร็จ

---

[124] พุฒิพงศ์ พงศ์เอนกกุล, "โทรเลขของพระราชชนนีศรีสังวาลย์ : กรณีกรมขุนชัยนาทนเรนทรต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตฐานสมคบก่อการกบฏเปลี่ยนระบอบการปกครอง," ใน ธรรมชาติของการใช้อำนาจรัฐโดยกษัตริย์, (กรุงเทพมหานคร : ไชน์พับลิชชิ่งเฮ้าส์, 2556), น. 46 – 48.

[125] *เพิ่งอ้าง*, น. 49 – 50.

[126] ดู ญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ครบ 3 คน ของร้อยตรีลมัย กฤษณภักดี ใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 3/2482, สมัยสามัญ, 15 กรกฎาคม 2482: 89 – 100.

ราชการแทนพระองค์จะต้องมีสามคนเสมอไป คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงมีสมาชิกสองคนอยู่เกือบสามปี กระทั่งปลาย พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้เสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรว่าประเทศไทยได้เข้าสู่ภาวะสงครามแล้ว บรรดากิจการต่าง ๆ ของรัฐควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบกว่าปกติ อีกทั้งเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินก็ชราภาพและสุขภาพไม่สมบูรณ์ จึงสมควรตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยรัฐบาลเสนอชื่อ นายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเวลานั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบตามที่รัฐบาลเสนอ[127]

สมควรกล่าวด้วยว่าในการตั้งซ่อมผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คราวนี้ รัฐบาลได้เสนอพระยาพหลพลพยุหเสนาด้วย แต่ก็เป็นเหมือนเช่นที่แล้วมา พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ขอถอนตัว ที่ประชุมจึงได้มีมติให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[128]

อาจกล่าวได้ว่าการตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในครั้งนี้เป็นผลพวงจากความขัดแย้งภายในรัฐบาลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในยามสงครามด้วย โดยเฉพาะกรณีที่ญี่ปุ่นขอเคลื่อนกองทัพผ่านประเทศไทยในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2484 และรัฐบาลไทยได้ตกลงยินยอม แต่นายปรีดีซึ่งเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจดังกล่าว ทำให้เกิดรอยร้าวภายในรัฐบาลขึ้น ทางญี่ปุ่นเองก็ไม่ค่อยพอใจท่าทีของนายปรีดีซึ่งดูไม่เป็นมิตร จึงขอให้รัฐบาลไทยจัดการให้ไปอยู่ในตำแหน่งอื่นซึ่งไม่มีอำนาจทางบริหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเสนอให้นายปรีดีไปรับตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[129] โดยนายปรีดีได้บันทึกเหตุผลที่เขายอมไปรับตำแหน่งดังกล่าวว่า *“...ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยเนื้อแท้แล้วไม่มีภาระมาก จึงช่วยให้ข้าพเจ้ามีเวลาที่จะจัดขบวนการต่อต้านญี่ปุ่นเป็นการลับ ซึ่งต่อมามีชื่อว่า “ขบวนการเสรีไทย” และข้าพเจ้าก็จะได้พ้นจากการอยู่ในรัฐบาลที่ร่วมมือกับฝ่ายญี่ปุ่น”*[130]

---

[127] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 81. และ ดู ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 วันที่ 16 ธันวาคม 2484, น. 1821 – 1823.

[128] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 3/2484, สมัยวิสามัญ, 16 ธันวาคม 2484: 45 – 49.

[129] กัญญา นะรา, “รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น. 19. ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น. 76. และ ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 83.

[130] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น. 77.

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดนี้ไม่ค่อยจะสู้ดีนัก และปรากฏอาการออกมาให้เห็นในคราวที่มีการประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกาในเดือนมกราคม พ.ศ. 2485 พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทรงให้การในคดีอาชญากรสงคราม โดยทรงเล่าย้อนความถึงเหตุการณ์ในขณะนั้นว่า *"...ราวเดือนมกราคมปี 2485 ขุนนิรันดรชัย ราชเลขานุการในพระองค์ได้มาพูดในที่ประชุมคณะผู้สำเร็จราชการว่า ในวัน 2 วันนี้รัฐบาลจะประกาศสงครามกับอังกฤษ-อเมริกา และจะนำคำประกาศสงครามมาให้ผู้สำเร็จราชการเซ็นเพื่อประกาศต่อไป ... นายกขอให้เซ็นครบทั้ง 3 คน เพราะถ้าไม่เซ็นทั้ง 3 คนอาจเกิดเข้าใจผิดกันขึ้นในระหว่างญี่ปุ่นกับรัฐบาล หรือในระหว่างญี่ปุ่นกับผู้สำเร็จราชการ ... ต่อมาสัก 2-3 วัน ขุนนิรันดรชัยได้นำคำประกาศสงครามมาให้ข้าพเจ้าเซ็นที่พระที่นั่งอัมพรสถาน เวลาจวนเที่ยง แล้วบอกว่าจะเอาไปให้เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินเซ็น ส่วนนายปรีดี พนมยงค์ ... ทราบว่าไปอยู่อยุธยา ขุนนิรันดร ฯ บอกว่าได้ติดต่อไปยังนายปรีดี ฯ ทางโทรศัพท์แล้วให้รีบกลับมา เมื่อท่านกลับมาแล้วจะให้ท่านเซ็น จนกระทั่งบัดนี้ข้าพเจ้าไม่ทราบว่านายปรีดี พนมยงค์ จะได้ลงนามในคำประกาศสงครามนั้นหรือไม่..."*[131]

ขณะที่ นายทวี บุณยเกตุ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีในเวลานั้น ได้บันทึกเหตุการณ์ช่วงนี้เอาไว้เช่นเดียวกันว่า *"ในวันประกาศสงครามนั้นตรงกับวันที่ 25 มกราคม 2485 และเป็นวันที่มีประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นพิเศษด้วย เมื่อได้ตกลงในเรื่องการประกาศสงครามแล้วก็ได้กำหนดให้อ่านประกาศ ในเวลา 12.00น. ตรง พอเวลาประมาณ 11.00น. เศษ ได้มีเจ้าหน้าที่มารายงานนายกรัฐมนตรีว่า คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีอยู่ในกรุงเทพฯ เพียง 2 คนเท่านั้น คือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา กับพลเอก เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ส่วนผู้สำเร็จราชการอีกคนหนึ่ง คือ นายปรีดี พนมยงค์ ไม่ได้อยู่ในพระนคร ทราบว่าไปต่างจังหวัด คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงลงนามเพียง 2 คนเท่านั้น ... แต่ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีรับสั่งว่า ให้ประกาศชื่อของนายปรีดี พนมยงค์ลงไปก็แล้วกัน แม้จะไม่ได้ลงนามก็ตาม..."*[132]

ทางด้านของ นายปรีดี พนมยงค์ เอง ก็ได้บันทึกเอาไว้เช่นเดียวกันว่า รัฐบาลได้ประกาศสงครามไปโดยที่เขาไม่ได้ลงนามด้วย เนื่องจากขณะนั้นเขาอยู่ที่พระนครศรีอยุธยา

---

[131] พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา, คำให้การต่อศาลอาชญากรสงคราม, (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2545), น. 114 – 115.

[132] ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี : ศรีปัญญา, 2549), น. 285.

“วันอาทิตย์ที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2485 (ค.ศ. 1942) ... ข้าพเจ้าได้เปิดเครื่องวิทยุรับฟัง ณ บ้านพักคุ้มขุนแผน กลางเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ... วิทยุแจ้งข่าวสำคัญว่า “วันนี้เวลาเที่ยงประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา” แล้วก็เริ่มอ่านประกาศตั้งต้นว่า “ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อาทิตย์ทิพอาภา, พิชเยนทรโยธิน, ปรีดี พนมยงค์” ข้าพเจ้าเอะใจขึ้นมาทันทีว่าข้าพเจ้ามิได้รู้เห็นด้วยกับประกาศสงครามนั้นและมิได้เป็นผู้ลงนาม...”[133]



ประกาศสงคราม
ต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร
ลงวันที่ ๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๘๐
และวันที่ ๑๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๘๔)
พล ต. อาทิตย์ทิพอาภา
พล อ. พิชเยนทรโยธิน
ปรีดี พนมยงค์

ภาพที่ 5.6 ประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. 2485[134]

---

[133] ปรีดี พนมยงค์, โมฆสงคราม, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิปรีดี พนมยงค์, 2558), น. 213 – 214.

[134] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 5 (25 มกราคม 2485): 244.

ปัญหามีว่าการที่นายปรีดีไม่ได้ลงนามในการประกาศสงครามด้วยนี้จะมีผลต่อความสมบูรณ์ของประกาศสงครามหรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดเอาไว้ในคราวที่มีการตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้วว่า ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างน้อยสองท่านเป็นผู้ลงนามในเอกสารราชการ เมื่อพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาและเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สองท่านได้ลงนามแล้ว ก็ต้องถือว่าประกาศสงครามมีผลสมบูรณ์ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากคำให้การของพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาในคดีอาชญากรสงคราม จะเห็นว่ารัฐบาลได้แจ้งให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทราบล่วงหน้าแล้วด้วยว่าจะมีการประกาศสงคราม แต่นายปรีดีกลับเดินทางไปต่างจังหวัดในช่วงเวลาคับขันเช่นนั้น เป็นไปได้หรือไม่ว่านายปรีดีจงใจไม่อยู่ในพระนครเพราะต้องการหลีกเลี่ยงการลงนามในประกาศสงคราม เพราะกรณีนี้เมื่อรัฐบาลเสนอให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงนามในประกาศสงคราม คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็จะต้องลงนามเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่จะไม่ลงนาม ด้วยเหตุนี้ แม้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะไม่เห็นด้วยกับการประกาศสงครามก็ตาม แต่โดยปกติก็จะต้องลงนามในประกาศสงครามนั้น เพราะสุดท้ายผู้ที่จะต้องรับผิดชอบก็คือคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าอันที่จริงแล้วหากนายปรีดีไม่ประสงค์จะลงนามในประกาศสงคราม ก็ควรจะลาออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปเสีย

ในทางตำรานั้น หยุด แสงอุทัย ก็ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการทำงานของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ทำนองเดียวกันว่า *“ในกรณีที่แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นคณะนั้น คำว่า “คณะ” ... แสดงให้เห็นว่ากิจการจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของบุคคลผู้ประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ปัญหามีว่าผู้สำเร็จราชการที่ไม่เห็นด้วยจะต้องลงลายมือชื่อในรัฐกิจหรือไม่ ... เห็นว่าผู้สำเร็จราชการฯ จะต้องลงลายมือชื่อในรัฐกิจนั้นทุกคน เว้นแต่ผู้สำเร็จราชการที่ไม่เห็นพ้องด้วยนั้นจะขอลาออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้เพราะต่อหน้ารัฐสภาและคณะรัฐมนตรี คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องปรากฏตัวออกมาในฐานะที่เป็นเอกภาพ ถ้าผู้สำเร็จราชการคนใดรู้สึกว่าเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งตนไม่สามารถจะร่วมรับผิดชอบได้ ผู้สำเร็จราชการคนนั้นก็ต้องลาออก ในกรณีเช่นว่านี้ก็ไม่จำต้องลงชื่อในรัฐกิจนั้น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับความสมบูรณ์ของรัฐกิจนั้น ถ้ามีลายมือชื่อของผู้สำเร็จราชการฝ่ายข้างมากแล้วก็เป็นอันใช้ได้”*[135]

---

[135] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 42*, น. 129 – 130.

ต่อมาในวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2485 เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินได้ถึงแก่อสัญกรรมลง[136] โดยหลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่อย่างใด ทั้งนี้ ในช่วงที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เหลือสมาชิกเพียงสองคน คือ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้น โดยในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 จอมพล ป. ได้ส่งหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปถึง พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หลังจากที่พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงได้รับหนังสือดังกล่าวก็ได้เรียกให้นายทวี บุณยเกตุ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีในเวลานั้นไปพบเพื่อสอบถาม โดยนายทวีทูลว่าเขาเองก็ไม่ทราบและไม่เคยได้ยินเรื่องการลาออกมาก่อน แต่สันนิษฐานว่าน่าจะเป็นเรื่องการเมือง คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงขอให้นายทวีและขุนนิรันดรชัยไปพบจอมพล ป. เพื่อสอบถามถึงสาเหตุการลาออก แต่เมื่อไปถึง จอมพล ป. ได้ให้ขุนนิรันดรชัยเข้าพบเพียงคนเดียว เพราะทราบดีว่านายทวีจะมาทัดทานไม่ให้ลาออก โดยจอมพล ป. ได้กล่าวกับขุนนิรันดรชัยว่าสุขภาพไม่ค่อยดี ส่วนเหตุผลในการลาออกนั้น จอมพล ป. กล่าวกับนายทวีว่าอยู่ในใบลาออกแล้ว จึงไม่จำต้องกล่าวอีก[137]

เมื่อนายทวีและขุนนิรันดรชัยกลับมารายงานต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ นายปรีดีได้เสนอให้พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงโทรศัพท์ไปถามจอมพล ป. ด้วยตนเองเพื่อความชัดเจน แต่ฝ่ายจอมพล ป. บ่ายเบี่ยงไม่ยอมพูดด้วยโดยอ้างว่ามีธุระติดพัน ต่อมาในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงลงนามอนุมัติให้จอมพล ป. ลาออก และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบเพื่อดำเนินการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้นัดหมายที่จะประชุมกันในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486[138]

อย่างไรก็ดี ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 นายทวีได้สั่งการไปที่ นายไพโรจน์ ชัยนาม อธิบดีกรมโฆษณาการ ให้แถลงการณ์เรื่องการลาออกผ่านทางวิทยุกรมโฆษณาการในเวลา 20.00น. แต่ปรากฏว่าหลังจากที่แถลงการณ์ดังกล่าวถูกเผยแพร่ออกไป ในเช้าวันต่อมาคือวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 ได้มีประกาศยกเลิกแถลงการณ์เรื่องการลาออกของจอมพล ป. โดยระบุว่าเป็นความคลาดเคลื่อนของการกระจายข่าวสาร ทั้งนี้ จอมพล ป. ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรี

---

[136] วิจิตร วิจิตรวาทการ, ประวัติของ พนะท่าน พลเอก อุ่ม พิชเยนทรโยธิน, (พระนคร : ไทยขเสม, 2485), น. 34.

[137] พีระ เจริญวัฒนนุกูล, “การลาออกแต่ไม่ยอมออกของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. 2486,” ศิลปวัฒนธรรม, ปีที่ 37, ฉบับที่ 10, น. 89 – 92 (สิงหาคม 2559).

[138] *เพิ่งอ้าง*, น. 92 – 94.

เป็นการด่วน ทั้งได้เชิญคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพบด้วยแต่พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และนายปรีดีปฏิเสธ โดยให้อ้างว่าการเรียกผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเป็นตัวแทนพระองค์ไปพบกับนายกรัฐมนตรีนั้นดูจะเป็นการไม่เหมาะสม ทั้งนี้ พีระ เจริญวัฒนนุกูล วิเคราะห์ว่า อันที่จริงแล้วจอมพล ป. ไม่ได้ต้องการที่จะลาออกจริง ๆ แต่ต้องการใช้การลาออกเป็นเครื่องทดสอบอะไรบางอย่าง ซึ่งอาจจะเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คณะผู้ก่อการคนอื่น ๆ หรือฝ่ายญี่ปุ่น แต่ไม่ว่าสิ่งที่จอมพล ป. ต้องการทดสอบจะเป็นอะไร ผลสุดท้ายก็คือไม่ได้มีการลาออกเกิดขึ้น[139]

หลังจากนั้นไม่นานรัฐบาลได้เสนอให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตราพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่าตนไม่มีอำนาจมอบหมายให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเช่นนั้นจึงคืนพระราชกฤษฎีกากลับไป ไม่กี่วันต่อมา จอมพล ป. ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด[140] จึงออกคำสั่งให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองเข้าประจำในกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งปรากฏว่า พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ทรงไปรายงานตัวตามคำสั่ง ขณะที่นายปรีดีไม่ได้ไปโดยให้เหตุผลว่าตนดำรงตำแหน่งเป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นจอมทัพตามรัฐธรรมนูญ หากไปรายงานตัวก็เท่ากับลดพระราชอำนาจให้ลงมาอยู่ภายใต้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด กระทั่งในเวลาต่อมาได้มีการยกเลิกคำสั่งดังกล่าว[141]

เกี่ยวกับกรณีพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดนี้ ปรีดี พนมยงค์ ได้เล่าเอาไว้ในหนังสือชีวประวัติย่อของเขาว่า *"...จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เสนอพระราชกฤษฎีกามายังคณะผู้สำเร็จราชการฯ ให้อำนาจผู้บัญชาการสูงสุด (จอมพลพิบูลฯ) มีอำนาจสั่งการทุกกระทรวงทบวงกรมได้ ปรีดีจึงทำเป็นบันทึกเสนอพระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ ประธานคณะผู้สำเร็จฯ ว่าสมควรที่คณะผู้สำเร็จฯ (ซึ่งรวมทั้งปรีดีด้วยนั้น) จะต้องยับยั้ง (Veto) พระราชกฤษฎีกานั้น เพราะเท่ากับให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (จอมพลพิบูลฯ) มีอำนาจเผด็จการ ซึ่งขัดต่อระบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 พระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ ประธานคณะผู้สำเร็จฯ เห็นชอบด้วย คณะผู้สำเร็จราชการฯ จึงยับยั้ง (Veto) พระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น..."*[142]

---

[139] *เพิ่งอ้าง*, น. 94 – 97.

[140] ขณะนั้นนอกจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

[141] พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 131*, น. 116 – 119. และ ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น. 80.

[142] ปรีดี พนมยงค์, ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2544), น. 110.

พลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส ได้เล่าถึงกรณีการตราพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเอาไว้ขณะให้การเป็นพยานในคดีอาชญากรสงครามว่า

"...ก่อนจะได้ออกพระราชกฤษฎีกานี้ ข้าฯ ได้คัดค้านในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพราะในกฤษฎีกานี้มีหลักการใหญ่อยู่ข้อหนึ่งว่า ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจที่จะสั่งการเกี่ยวกับการปกครองของประเทศทุกกระทรวงทบวงกรมได้หมด การที่มีกฤษฎีกาที่มีข้อความเช่นนี้ ก็ถือเสมือนหนึ่งว่าบัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจเผด็จการในทางบริหารราชการแทนคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจบริหารตามกฎหมาย เมื่อผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจเช่นเดียวกันนี้ ก็เท่ากับว่ามีคณะรัฐมนตรีก็ไม่มีประโยชน์อะไร ในทางด้านสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นทำนองเดียวกันอีก เพราะเหตุว่าจะเลือกตั้งให้ใครเป็นนายกรัฐมนตรีหรือให้ใครเป็นคณะรัฐบาล แม้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะไม่ได้ร่วมอยู่ในคณะรัฐบาล ก็มีอำนาจที่จะปฏิบัติงานตามกฤษฎีกานี้ได้แล้ว ข้าฯ ยังได้อภิปรายต่อไปว่า ถ้าหากนายกรัฐมนตรีกับผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นคนคนเดียวกันอย่างในปัจจุบันนี้แล้ว การบริหารราชการแผ่นดินก็พอจะราบรื่นไปได้ ถ้าต่างคนกันแล้วก็จะแย่งอำนาจบริหารกันขึ้นก็จะเกิดยุ่งขึ้น ... แล้วในที่สุดคณะรัฐมนตรีส่วนมากได้ลงมติให้นำกฤษฎีกานี้เสนอผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่อไป แต่คณะผู้สำเร็จราชการไม่ยอมเซ็นชื่อในพระราชกฤษฎีกาได้ Veto ลงมา มีเหตุผลทำนองเดียวกับที่ข้าฯ ได้คัดค้านในคณะรัฐมนตรี..."[143]

กรณีนี้มีปัญหาในทางกฎหมายให้ต้องพิจารณาว่า คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีอำนาจที่จะไม่ลงนามประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาหรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจพระมหากษัตริย์หรือในกรณีนี้คือคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในการยับยั้งร่างพระราชกฤษฎีกา ต่างจากกรณีร่างพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในการยับยั้งได้ อันที่จริงแล้วหากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมมีอำนาจที่จะตักเตือนคณะรัฐมนตรีได้ว่า คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่าร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีข้อที่ไม่ถูกต้องอย่างไร แต่หากได้ตักเตือนไปแล้ว คณะรัฐมนตรียังยืนยันว่าจะต้องประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานั้น คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็จะต้องอนุโลมตามและลงนามประกาศใช้ เพราะสุดท้ายผู้ที่ต้องรับผิดชอบจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็คือคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ หากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังยืนยันว่าถึงอย่างไรก็จะไม่ยอมลงนาม

---

[143] สุพจน์ ด่านตระกูล, พล ต.อ. อดุล อดุลเดชจรัส พูดถึงข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับนายปรีดี พนมยงค์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม, (กรุงเทพมหานคร : ศิริพรการพิมพ์, 2522), น. 143 – 145.

ย่อมเหลือหนทางสุดท้ายคือคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องลาออกจากตำแหน่ง การที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ยอมลงนามในร่างพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ยอมลาออกจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องในทางรัฐธรรมนูญ

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับรัฐบาลจะไม่ค่อยราบรื่นแล้ว ยังปรากฏความขัดแย้งภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เองอีกด้วย โดย ปรีดี พนมยงค์ ได้บันทึกเหตุการณ์ในช่วงนี้เอาไว้ว่า *"...ประมาณเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2486 พระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ เสด็จไปพักผ่อนที่วังไกลกังวล หัวหิน รับสั่งชวนข้าพเจ้าไปเยี่ยม ... ระหว่างนั้นได้รับฟังวิทยุต่างประเทศกระจายข่าวว่า พระเจ้าวิคตอร์เอมมานูเอลแห่งอิตาลีไม่อาจทรงเพิกเฉยต่อการดำเนินการของมุสโสลินีที่ทำให้ชาติประสบความพ่ายแพ้ในสงคราม และนำอิตาลีไปสู่ความหายนะ พระองค์จึงรับสั่งให้มุสโสลินีเข้าเฝ้าที่พระราชวังกิรินัล แล้วผู้ที่ร่วมคิดกับพระองค์ทำการจับกุมมุสโสลินีใส่รถพยาบาล เปิดแตรไซเรนออกไปจากพระราชวังโดยคน 2 ข้างทางที่รถผ่านไปไม่อาจทราบได้ว่าเป็นรถที่พาตัวมุสโสลินีไปสู่ที่คุมขังแห่งหนึ่ง ครั้นแล้วพระมหากษัตริย์องค์นั้นทรงแต่งตั้งจอมพลบาโดกลิโอเป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลใหม่แห่งชาติอิตาเลียนขึ้น พระองค์เจ้าอาทิตย์กับข้าพเจ้าได้สนทนาถึงเหตุการณ์ครั้งนี้แล้วพระองค์รับสั่งว่า ในเมืองไทยไม่มีใครที่จะกล้าทำเช่นนั้น ข้าพเจ้าจึงทูลเพื่อสนุก ๆ ว่า ต้องหาคนแก่ ๆ อย่างบาโดกลิโอ แล้วทูลต่อไปว่า เมื่อตอนบ่ายที่รถไฟซึ่งข้าพเจ้าโดยสารมาหัวหินนั้น เห็น พล.ท. พระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกรยืนอยู่ที่สถานีห้วยทรายท่านผู้นี้ชราพอ ๆ กับจอมพลบาโดกลิโอ น่าจะทำได้ ครั้นแล้วเราก็เสรสรวลกันเป็นเรื่องสนุกไม่จริงจัง เมื่อพระองค์เจ้าอาทิตย์เสด็จกลับจากหัวหินแล้ว ... นายเฉลียว ปทุมรส ได้รีบมาหาข้าพเจ้าบอกว่าจอมพล ป.ฯ ได้เรียกประชุมผู้ก่อการ 24 มิถุนาฯ แจ้งว่า พระองค์เจ้าอาทิตย์ได้รายงานว่าข้าพเจ้าคิดจับตัว จอมพล ป.ฯ เหมือนที่มุสโสลินีถูกจับ โดยข้าพเจ้าจะให้ พล.ท. พระยาวิชิตฯ เป็นผู้นำจับ จึงให้ผู้ก่อการฯ ปรึกษาโทษข้าพเจ้า ที่ประชุมขอรอการลงมติไว้ก่อน อ้างว่าจะเชื่อพระองค์เจ้าอาทิตย์ยังไม่ได้ ขอให้ตั้งกรรมการมาสอบสวน ... ข้าพเจ้ารับว่าพูดตามที่กล่าวนั้น แต่เป็นการพูดเล่นสนุก ๆ ... ถ้าข้าพเจ้าจะจับจอมพล ป. จริงแล้วก็ไม่บอกพระองค์เจ้าอาทิตย์ เพราะข้าพเจ้ายังมีเพื่อนที่ไว้ใจได้ยิ่งกว่าพระองค์เจ้าอาทิตย์มากนัก และ พล.ท. พระยาวิชิตฯ นั้น ท่านชราแล้ว จะใช้ท่านทำการอย่างที่กล่าวหาได้อย่างไร คณะกรรมการฯ กลับไปบอกจอมพล ป.ฯ ว่าเป็นเรื่องที่พระองค์เจ้าอาทิตย์ทรงเอาเรื่องเหลวไหลมารายงาน ... เรื่องก็ระงับไป พระองค์เจ้าอาทิตย์ก็ทรงเจื่อน ๆ กับข้าพเจ้า ... ข้าพเจ้าก็ต้องระวังในการพูดกับท่าน"*[144]

---

[144] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น. 81 – 82.



ภาพที่ 5.7 นายปรีดี พนมยงค์ และ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา[145]

อนึ่ง ใน พ.ศ. 2486 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้ออกแถลงการณ์เนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษาสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ขอให้พระราชทานอภัยโทษกรมขุนชัยนาทนเรนทร โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการไปตามกระบวนการ ซึ่งในเวลาต่อมาคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ลงนามเห็นควรให้มีการอภัยโทษ อย่างไรก็ดี มีจุดที่น่าสนใจอยู่ตรงที่พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ส่งจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีใจความโดยสรุปว่า พระองค์ทรงเห็นว่าหากจะให้กรมขุนชัยนาทนเรนทรพ้นจากที่คุมขัง ในชั้นต้นก็ควรกักบริเวณให้อยู่แต่ในวัง โดยพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงกล่าวไว้ในจดหมายด้วยว่า พระราชวงศ์ พระราชชนนี และสมเด็จพระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า คงจะรู้สึกสำนึกในบุญคุณของรัฐบาลที่ได้อภัยโทษในครั้งนี้[146]

---

[145] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 138*, น. 109.

[146] พุฒิพงศ์ พงศ์เอนกกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 122*, น. 50 – 51.

ในปีถัดมาดูเหมือนว่ารอยร้าวภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเด่นชัดมากขึ้น จากกรณีที่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตราพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครหลวงเพชรบูรณ์ พุทธศักราช 2487 และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พุทธศักราช 2487 แต่เมื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่าสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดสองฉบับดังกล่าวจึงตกไป หลังจากนั้นจอมพล ป. ได้ยื่นใบลาออกต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 โดยให้เหตุผลว่าการที่สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่ากับเป็นการไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาล[147]

อย่างไรก็ตาม พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาไม่ได้ทรงลงพระนามอนุมัติให้จอมพล ป. ลาออกทันที แต่ได้ให้ประธานสภาไปสอบถามสมาชิกมาก่อนว่าจะเสนอผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายปรีดีได้เสนอให้ตั้งพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งความเห็นข้างมากในสภาก็เห็นพ้องด้วย แต่พระยาพหลพลพยุหเสนาปฏิเสธไม่รับตำแหน่ง ต่อมาจึงมีการเสนอชื่อนายทวี บุณยเกตุ แต่ก็เห็นกันว่านายทวีเป็นคนตรงไปตรงมาเกรงว่าจะไม่สามารถประนีประนอมกับญี่ปุ่นได้ สุดท้ายจึงมีการเสนอชื่อนายควง อภัยวงศ์ และนายปรีดีได้เชิญมาถามความสมัครใจแล้วนายควงก็ยอมตกลง ครั้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติเสนอให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรี พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภากลับทรงเกี่ยงไม่ยอมตั้ง[148] โดยทรงต้องการทราบรายชื่อรัฐมนตรีที่นายควงจะเชิญมาร่วมรัฐบาลก่อน แต่นายควงทูลว่าขอให้ตั้งเขาเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอรายชื่อรัฐมนตรีในรัฐบาลใหม่ ทางด้านของนายปรีดีเองก็ยืนยันให้ตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรีก่อน แต่พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงยืนกรานว่าจะไม่ทรงลง

---

[147] อดุลย์ กอวัฒนา, “การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), น. 130 – 131.

[148] ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 นายปลอด วิเชียรณ สงขลา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวต่อที่ประชุมเกี่ยวกับการไปพบคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เรื่องการตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ความตอนหนึ่งว่า *“...ประธานคนะผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์มีความรู้สึกเปนห่วงเปนไยไนการที่สภาผู้แทนราสดร เลือกพันตรีควง อภัยวงส์ เปนนายกรัถมนตรีไนสมัยเวลาคับขันและสงครามเข้าคั่นแตกหักไนเวลานี้ ข้าพเจ้าก็ถามว่าอายุไม่พอหรือ ท่านตอบว่าพอ ความรู้ไม่พอหรือ ท่านก็ตอบว่าพอ และอะไรที่ขาด ท่านก็บอกพูดเปนภาสาอังกริดว่า Prestige คือความนับถือของคนทั่วไปยังมีไม่พอ...”* ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราสดร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 7/2487, สมัยสามัญ, 1 สิงหาคม 2487.

พระนามตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะทรงเห็นว่านายควงจะบริหารประเทศไปไม่ตลอดรอดฝั่ง เรื่องไม่ลงรอยกันอยู่หลายวัน สุดท้ายพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงขอลาออกจากตำแหน่ง[149] โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อ่านหนังสือลาออกของประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้สมาชิกฟัง มีข้อความดังนี้[150]

พระที่นั่งบรมพิมาน
วันที่ 31 กรกฎาคม พุทธศักราช 2487

เรียน นายปลอด วิเชียร นะสงขลา ประธานสภาผู้แทนราสดร

ตามที่คนะผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์ได้แจ้งมายังท่านถึงเรื่องที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัถมนตรีพร้อมทั้งคนะได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และไนพระปรมาภิไธยสมเด็ดพระเจ้าอยู่หัว คนะผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์ได้อนุญาตไห้จอมพล ป. พิบูลสงครามพร้อมทั้งคณะรัถมนตรีลาออกจากตำแหน่งได้ตามปราถนาแล้ว และท่านได้เสนอผลการเลือกผู้ที่สมควรจะดำรงตำแหน่งนายกรัถมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราสดรขึ้นมา ในที่สุดปรากตว่า ทางสมาชิกสภาผู้แทนราสดรเลือกได้พันตรี ควง อภัยวงส์ เป็นผู้ที่สมควนดำรงตำแหน่งนายกรัถมนตรีต่อไป ฉันซึ่งเปนประธานคนะผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์ได้พิจารณาโดยรอบคอบถี่ถ้วนแล้วเห็นว่า ขณะนี้ประเทสชาติอยู่ไนภาวะสงคราม สถานการณ์คับขันไกล้คั่นอันตรายหย่างยิ่ง ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัถมนตรีจำต้องเปนผู้ที่มีสมัถภาพเข้มแข็ง ประชาชนนิยมและเปนที่ไว้วางไจได้ หากจะบังเกิดมีเหตุการณ์อื่นไดอันจะเปนปฏิปักส์ต่อชาติ จะต้องสามารถฟันฝ่าอุปสัคไห้ล่วงพ้นไปได้โดยเรียบร้อย ฉะนั้นเพื่อไห้เปนไปตามวิถีทางแห่งรัถธัมนูญ ฉันจึงขอกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งประธาน คนะผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์ตั้งแต่บัดนี้

ขอสแดงความนับถือหย่างยิ่ง
อาทิตย์ทิพอาภา

การตัดสินพระทัยลาออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภานี้นับว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามวิถีทางในทางรัฐธรรมนูญ เพราะใน

---

[149] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น. 85 – 86.

[150] ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราสดร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 7/2487, สมัยสามัญ, 1 สิงหาคม 2487.

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติเสนอให้ตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว โดยหลักพระมหากษัตริย์หรือในกรณีนี้คือคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมต้องลงนามแต่งตั้ง คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะปฏิเสธไม่ลงนามแต่งตั้งไม่ได้ เพราะนอกจากรัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้อำนาจไว้แล้ว การทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการแสดงเจตจำนงเป็นปฏิปักษ์ต่อสภาซึ่งเป็นผู้แทนเจตจำนงของราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศด้วย โดยปกติคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงต้องลงนามแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา อย่างไรก็ดี หากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยืนยันว่าจะไม่ลงนามย่อมเหลือหนทางสุดท้ายคือต้องลาออก การตัดสินพระทัยของพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาในกรณีนี้จึงเป็นการกระทำที่ถูกต้อง การตัดสินพระทัยดังกล่าวนอกจากจะช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังช่วยป้องกันมิให้เกิดวิกฤตในทางการเมืองด้วย เพราะขณะนั้นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีสมาชิกเพียงสองคน การแต่งตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรีจะสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สองคนลงนาม หากพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงยืนยันว่าจะไม่ลงนามและทรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปด้วย ผลที่ตามมาคือการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ การที่ทรงตัดสินพระทัยลาออกจึงช่วยทำให้การแต่งตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรีดำเนินต่อไปได้นั่นเอง

อนึ่ง ความขัดแย้งภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีนี้สะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนของการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้มีสมาชิกสองคน เพราะการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ต้องเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองคนในทุกกรณี ขณะที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่มีสมาชิกสามคนนั้น ถ้ามีความเห็นไม่ลงรอยกันในเรื่องใด ก็สามารถลงมติและดำเนินการไปตามความเห็นข้างมากได้ การแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สามคนจึงดีกว่าการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สองคนในแง่นี้

เมื่อพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงลาออกแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้นายปรีดีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่ผู้เดียว[151] หลังจากนั้นนายปรีดีจึงได้ลงนามในพระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี[152] ทั้งนี้ หากไม่นับกรณีที่กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 7 กรณีนี้นับว่าเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 8 ที่มีบุคคลคนเดียวเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยในช่วงที่นายปรีดี

---

[151] ดู ประกาส ตั้งผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกสา เล่ม 61 ตอนที่ 45 (1 สิงหาคม 2487): 730.

[152] ดู ประกาส ตั้งนายกรัถมนตรี, ราชกิจจานุเบกสา เล่ม 61 ตอนที่ 45 (1 สิงหาคม 2487): 731 – 732.

เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวนี้ นายปรีดีได้แสดงบทบาททางการเมืองในหลายเหตุการณ์ ตั้งแต่การเคลื่อนไหวต่อต้านญี่ปุ่นในนามของขบวนการเสรีไทย การผลักดันให้มีการอภัยโทษแก่นักโทษการเมืองกรณีกบฏบวรเดชหลังสิ้นสุดสงครามโลก และการผลักดันให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานร่วมทศวรรษ ซึ่งกรณีเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่ซ้อนทับกันอยู่ระหว่างนายปรีดีในฐานะ “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” กับนายปรีดีในฐานะ “นักการเมือง” แม้การกระทำของนายปรีดีในหลายกรณีจะมีคุณูปการต่อประเทศก็ตาม แต่คงต้องยอมรับว่าการดำเนินการหลายอย่างเป็นสิ่งที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งต้องอยู่พ้นไปจากการเมืองไม่พึงกระทำ หากนายปรีดีต้องการที่จะแสดงบทบาทหรือเคลื่อนไหวในทางการเมือง ก็ควรต้องลาออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปเสีย

อนึ่ง นายปรีดีเคยให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ เมื่อ พ.ศ. 2517 เมื่อถูกถามว่าพระมหากษัตริย์จะต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือไม่ เขาตอบว่า *“ครับ ข้าพเจ้าคิดว่าเพื่อประโยชน์ของชาติ พระองค์จะต้องช่วย”* เมื่อถูกถามว่าพระมหากษัตริย์จะประสงค์เปิดพระองค์ต่อการวิพากษ์วิจารณ์ที่อาจตามมาจากการเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือไม่ เขาตอบว่า *“...พระองค์ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของชาติ ทั้งนี้เคยทำมาก่อนแล้ว ข้าพเจ้าเคยเป็นผู้สำเร็จราชการแทนสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และเมื่อเราตัดสินใจต่อสู้และต่อต้านการรุกรานของญี่ปุ่น ข้าพเจ้ารู้สึกว่าหน้าที่ของข้าพเจ้าในฐานะปฏิบัติการแทนองค์พระมหากษัตริย์นั้นมิใช่นั่งอยู่เฉยๆ เพราะฉนั้นข้าพเจ้าจึงรับผิดชอบในการจัดตั้งขบวนการสยามและเสรีไทยต่อสู้ญี่ปุ่น โดยร่วมมือกับสัมพันธมิตร์ ในกรณีย์นั้นเมื่อสงครามสิ้นสุดลง ไม่มีผู้ใดกล่าวหาว่าข้าพเจ้าปฏิบัติการเกินขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพราะทุกคนเข้าใจว่าเราปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของชาติ ข้าพเจ้าไม่กลัวว่าจะต้องถูกชำระโทษโดยรัฐบาลหรือโดยราษฎร ข้าพเจ้าหวังว่ารัฐสภาและราษฎรคงจะเข้าใจว่าสิ่งที่ข้าพเจ้าได้ทำไปหลายประการนั้นสอดคล้องกับหน้าที่ของข้าพเจ้าในฐานะผู้สำเร็จราชการที่ต้องปฏิบัติ”*[153]

การเคลื่อนไหวต่อต้านญี่ปุ่นของนายปรีดีเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ก่อนการประกาศสงคราม โดยนายปรีดีได้ปรึกษากับมิตรสหายที่มีความคิดตรงกันจัดตั้ง “องค์การต่อต้านญี่ปุ่น” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมคนไทยผู้รักชาติทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศให้มาร่วมกอบกู้เอกราชและอธิปไตยของชาติที่ถูกญี่ปุ่นละเมิด โดยภารกิจในช่วงแรกเป็นการต่อสู้กับญี่ปุ่นโดยร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตร และดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายสัมพันธมิตรรับรองว่าประชาชนชาวไทยมิใช่ศัตรู

---

[153] คำตอบของนายปรีดี พนมยงค์ ต่อ คำสัมภาษณ์ของ คลอเดีย รอสส์ แปลตามต้นฉบับภาษาอังกฤษบางกอกโพสท์ วันที่ 13 มกราคม 2517, (กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2517), น. 12.

ต่อมาเมื่อมีการประกาศสงครามแล้วจึงมีภารกิจเพิ่มขึ้นคือการปฏิบัติเพื่อให้ฝ่ายสัมพันธมิตรรับรองว่าประเทศไทยจะไม่ตกเป็นผู้แพ้สงครามและผ่อนหนักเป็นเบาสำหรับสถานการณ์ภายหลังสงคราม ทั้งนี้ นายปรีดีได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าองค์การต่อต้านญี่ปุ่นในประเทศไทย ต่อมาได้มีการร่วมมือกับคนไทยในสหรัฐอเมริกาโดยมี หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช อัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นเป็นแกนนำคนสำคัญ นอกจากนี้ ยังได้รับความร่วมมือจากคนไทยในอังกฤษ ทั้งที่เป็นสมาชิกราชวงศ์ เช่น สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินีในรัชกาลที่ 7 ข้าราชการสถานทูตตลอดจนนักเรียนไทยที่กำลังศึกษาอยู่ในอังกฤษอีกด้วย โดยขบวนการต่อต้านญี่ปุ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ดำเนินภารกิจทั้งในด้านการรายงานข่าวกรองเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของญี่ปุ่นในประเทศไทยให้กองทัพฝ่ายสัมพันธมิตรทราบ ตลอดจนการฝึกวิชาทหารเพื่อเตรียมพร้อมหากต้องสู้รบกับญี่ปุ่น โดยในช่วงปลายสงครามนั้นนายปรีดีได้ตัดสินใจว่าจะลุกขึ้นสู้กับญี่ปุ่น เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเมื่อญี่ปุ่นยอมจำนนแล้วฝ่ายสัมพันธมิตรจะไม่ถือเอาประเทศไทยเป็นฝ่ายแพ้สงครามด้วย แต่ยังไม่ทันที่จะมีการสู้รบกัน ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2488 ญี่ปุ่นได้ยอมจำนนเสียก่อน[154] โดยนายปรีดีในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ออกประกาศสันติภาพเป็นพระบรมราชโองการในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2488 ทั้งนี้ จากความร่วมมือกันระหว่างนายปรีดีกับคณะเจ้าตลอดจนกลุ่มนิยมเจ้าในการต่อต้านญี่ปุ่น ทำให้เกิดความพยายามในการประนีประนอมต่อกัน โดยในช่วงปลายสงครามนั้นได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษการเมือง โดยหวังว่าจะได้มาร่วมพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาด้วยกันต่อไป[155] หนึ่งในนักโทษการเมืองซึ่งได้รับการอภัยโทษไปก่อนหน้านี้แล้ว ก็คือ นายรังสิตประยูรศักดิ์ รังสิต ณ อยุธยา โดยได้รับการสถาปนาให้กลับสู่สถานะและฐานันดรศักดิ์ตามเดิม เป็น พระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ กรมขุนชัยนาทนเรนทร[156]

---

[154] วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, ขบวนการเสรีไทยกับวีรกรรมกู้ชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 29 – 50.

[155] สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ตำนานใหม่ของขบวนการเสรีไทย: เรื่องราวการต่อสู้เพื่อเอกราช สันติภาพ และประชาธิปไตยอย่างแท้จริง, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น. 209 – 210. และ ดู พระราชกริสดีกา พระราชทานอภัยโทส พุทธสักราช 2487, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61 ตอนที่ 59 (20 กันยายน 2487): 844 – 847.

[156] ประกาสสถาปนา นายรังสิตประยูรสักดิ์ รังสิต นะอยุธยา กลับดำรงถานะและถานันดรสักดิ์แห่งพระราชวงศ์ตามเดิม, ราชกิจจานุเบกสา เล่ม 61 ตอนที่ 59 (20 กันยายน 2487): 848 – 851.

หลังจากที่มีการประกาศสันติภาพในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2488 อันที่จริงนายปรีดีจะต้องพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในอีกหนึ่งเดือนต่อมา คือในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2488 อันเป็นวันที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลจะทรงบรรลุนิติภาวะ แต่โดยเหตุที่ในเวลานั้นพระองค์ประทับอยู่ต่างประเทศและการคมนาคมไม่สะดวก จึงไม่สามารถเสด็จพระราชดำเนินกลับสู่พระนครและไม่สามารถทรงตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองได้ สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติให้นายปรีดีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปจนกว่าจะเสด็จสู่พระนคร[157]

ในช่วงท้ายของการทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ นายปรีดีได้แสดงบทบาททางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง คือ การผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยนายปรีดีได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในเวลานั้นว่ารัฐธรรมนูญใช้บังคับมาเป็นเวลาหลายปีแล้วและเหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปมาก ถึงเวลาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐบาลของนายควงจึงเสนอญัตติต่อสภาให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาเพื่อพิจารณาว่าควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างไร โดยคณะกรรมาธิการชุดนี้ได้ดำเนินการตลอดสมัยรัฐบาลของนายควง ต่อเนื่องจนถึงรัฐบาลของนายทวี บุณยเกตุ และรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช โดยรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกคณะเพื่อรวบรวมความเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ดำเนินการแล้วเสร็จจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไข จากนั้นได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 โดยสภาได้ลงมติรับหลักการ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ นายปรีดีซึ่งพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปตั้งแต่ที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จพระราชดำเนินถึงประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2488 ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการคนหนึ่งในคณะกรรมาธิการวิสามัญด้วย ต่อมาเมื่อได้รับเลือกจากสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายปรีดีจึงลาออกจากคณะกรรมาธิการวิสามัญ[158] แต่การร่างรัฐธรรมนูญยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่ง

---

[157] ประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ตอนที่ 52 (20 กันยายน 2488): 559 – 560.

[158] สมชาย ปรีชาศิลปะกุล, ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2550, (เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), น. 202 – 203. และ สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์, เจ้านายเล็กๆ – ยุวกษัตริย์, พิมพ์ครั้งที่ 6 (เชียงใหม่ : ซิลค์เวอร์ม บุคส์, 2549), น. 419.

มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489[159] โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ใช้ระบบสองสภา คือให้มี “รัฐสภา” ประกอบด้วย “สภาผู้แทน” และ “พฤฒสภา” มาจากการเลือกตั้งทั้งคู่



ภาพที่ 5.8 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489[160]

(7) สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวภายหลังกรณีสวรรคต และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับที่สาม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ใช้บังคับได้เพียงเดือนเดียว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงต้องพระแสงปืนสวรรคตในเช้าวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 โดยในค่ำวันเดียวกันนั้นรัฐสภาได้เห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้อัญเชิญ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช สืบราชสันตติวงศ์[161]

---

[159] ดำรงค์ อิ่มวิเศษ, “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น. 140 – 172.

[160] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 142*, น. 113.

[161] ในการอัญเชิญสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชขึ้นทรงราชย์นี้ สมาชิกรัฐสภามิได้อภิปรายถึงคุณสมบัติของพระองค์ ต่างจากกรณีการอัญเชิญสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชยังทรงพระเยาว์ รัฐสภาจึงได้มีมติให้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นในวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน คือ พระสุธรรมวินิจฉัย (ชม วณิกเกียรติ) พระยานลราชสุวัจน์ (ทองดี วณิคภัณฑ์) และ นายสงวน จูฑะเตมีย์ ได้ทำหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว ซึ่งแม้จะเป็นการทำหน้าที่เพียงหนึ่งสัปดาห์ แต่ก็ได้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์กรณีหนึ่ง คือ กรณีที่นายปรีดี พนมยงค์ จะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งโดยปกติจะต้องลาออกกับพระมหากษัตริย์ แต่โดยเหตุที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ นายปรีดีจึงต้องยื่นใบลาออกต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว[162]

ในเวลาต่อมารัฐสภาได้มีมติแต่งตั้งให้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระยามานวราชเสวี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[163] โดยในการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลานั้นมีประเด็นเบื้องต้นว่าจะตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคน โดย นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเห็นว่า ในเบื้องต้นควรจะมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงสองคนก่อน แล้วค่อยหาโอกาสพิจารณาบุคคลที่มีความเหมาะสมเพื่อประกอบเป็นสามคนในภายหลัง แต่ก็มีสมาชิกบางคนไม่เห็นพ้องด้วย โดยเห็นว่าควรจะตั้งเป็นสามคนไปเลย สุดท้ายจึงต้องมีการลงมติ และผลปรากฏว่าสมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่าควรจะให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สองคนตามความเห็นของนายปรีดี[164]

ประเด็นที่สำคัญที่สุดในการตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชนี้ หนีไม่พ้นเรื่องบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยบุคคลซึ่งถูกกล่าวถึงเป็นคนแรกในที่ประชุมคือ “สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี” พระอัครมเหสีในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ที่มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะประเด็นที่พระองค์มีพระชนมายุเพียง 10 พรรษา ทั้งนี้มีผู้วิเคราะห์ว่าอาจเป็นเพราะในเวลานั้นกำลังอยู่ในบรรยากาศแห่งความเศร้าโศกจากกรณีสวรรคตหรือผู้มีอำนาจในเวลานั้นอาจไม่ติดใจในคุณสมบัติของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ดู สุวิทย์ เลิศไกรเมธี. “รัฐสภากับการเปลี่ยนรัชกาล จาก ร.7 สู่ ร.8 และ ร.8 สู่ ร.9.” http://www.enlightened-jurists.org/directory/235, 20 ตุลาคม 2559.

[162] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1, 9 มิถุนายน 2489: 17.

[163] ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 45 (25 มิถุนายน 2489): 420 – 421.

[164] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3, 16 มิถุนายน 2489: 63 – 69.

พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้เสนอพระนามสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี แต่โดยเหตุที่พระองค์ประทับในต่างประเทศ พลเรือตรีถวัลย์จึงเห็นว่าในชั้นนี้ให้ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สองคนไปก่อน เมื่อสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีเสด็จกลับมาแล้ว ก็ค่อยพิจารณาให้พระองค์ทรงรับเป็นคนที่สามต่อไป

"...ได้มีการปรึกษาหารือกันโดยทั่ว ๆ ไป ก็เห็นว่า พระนางรำไพพรรณี ซึ่งในเวลานี้อยู่ในต่างประเทศนั้น เป็นพระองค์หนึ่งซึ่งควรจะอยู่ในข่ายการพิจารณาในฐานะที่ได้ดำรงตำแหน่งราชินี และนอกจากนั้นก็ได้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างที่คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองขอพระราชทานรัฐธรรมนูญกับพระปกเกล้า ฯ และได้พิจารณาเห็นว่าพระปกเกล้า ฯ นั้นก็ได้มีพระราชดำริไว้ และเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้กับปวงชน ... จึงเป็นโอกาสสมควรที่จะได้เชิญเสด็จกลับมา และในเรื่องการคิดอะไรซึ่งกันและกันซึ่งมีการแตกแยกกันอยู่บ้างนั้น ก็จะได้ละลายหายไปได้ โดยถือหลักในเรื่องการสามัคคีธรรม"[165]

อย่างไรก็ตาม นายควง อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดพระนครได้อภิปรายแสดงความไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าการให้พระองค์เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่มีประโยชน์แก่แผ่นดินนัก เนื่องจากทรงเป็นหญิง และที่ผ่านมารัฐบาลก็เคยมีการฟ้องร้องพระองค์แต่บัดนี้จะกลับมาให้เกียรติยศแด่พระองค์ ซึ่งก็ยังไม่ทราบว่าพระองค์จะทรงรับหรือไม่

"...การที่จะให้สมเด็จพระนางรำไพพรรณีมาเป็นผู้สำเร็จนั้น ข้าพเจ้าคิดว่าไม่ค่อยจะได้ประโยชน์อะไรนัก เพราะเหตุว่า (1) ท่านเป็นผู้หญิง (2) ประวัติศาสตร์ของเมืองไทยผู้หญิงที่เป็นผู้สำเร็จฯ ก็มีสมเด็จพระบรมราชินีนารถ เมื่อรัชกาลที่ 5 ในคราวเสด็จประพาสยุโรปเท่านั้น ถ้าเราเห็นพระองค์ท่านทำคุณงามความดีแล้ว ๆ มาก็ตามในแง่สปิริต (Spirit) ก็มีอย่างอื่นหลายประการที่รัฐบาลควรจะผ่อนผัน ... ปัญหาเรื่องนี้ในฐานะที่ข้าพเจ้าเคยเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้นว่าเราเคยฟ้องร้องท่าน แต่นั่นก็เสร็จสิ้นไปแล้ว และนอกจากนั้นทรัพยสมบัติของท่านก็ไม่ควรจะกักเอาของท่านไว้ อะไรต่ออะไรร้อยแปด เราทำถึงเพียงนี้แล้วภายหลังเรากลับจะมาให้เกียรติยศแก่ท่านอีก ... ถึงแม้ว่าจะเคยเป็นราชินีมาก่อนก็ตาม แต่ถ้าเราได้ผู้ชายทั้งหมด เลือกเอาแต่คนดี ๆ เป็นผู้ใหญ่จริง ๆ ควรแก่การเคารพนับถือแล้วก็น่าจะนำความราบรื่นของการงานได้มากกว่า และนอกจากนั้น การที่เราจะเชิญเสด็จสมเด็จพระนางรำไพพรรณีมาเป็นผู้สำเร็จนี้ เราก็ยังไม่ทราบความเห็นของท่านว่าเป็นอย่างไร ท่านจะกลับมาหรือไม่..."[166]

---

[165] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3, 16 มิถุนายน 2489: 64 – 65.

[166] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3, 16 มิถุนายน 2489: 65 – 66.

หลังจากที่พลเรือตรีถวัลย์เสนอพระนามสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนที่สาม ปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภายังมีความเห็นไม่ตรงกันอยู่ ที่ประชุมจึงยุติการพิจารณาประเด็นนี้ และเปลี่ยนไปพิจารณาว่าใครควรจะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สองคนที่ควรได้รับการแต่งตั้งขึ้นก่อน โดยพลเรือตรีถวัลย์ได้เสนอ “กรมขุนชัยนาทนเรนทร” นายมงคล รัตนวิจิตร สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครศรีธรรมราช เสนอ “พระยามานวราชเสวี” และนายควงเสนอ “เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ” ทั้งนี้ จากการตรวจสอบรายงานการประชุมไม่พบว่าที่ประชุมได้มีการอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลทั้งสาม แต่ได้เริ่มต้นด้วยการพิจารณาว่าควรจะให้กรมขุนชัยนาทนเรนทรทรงเป็นหนึ่งในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ ซึ่งปรากฏว่าสมาชิกส่วนมากได้ยกมือยอมรับให้พระองค์ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยรายงานการประชุมระบุว่าไม่มีสมาชิกคนใดยกมือแสดงความไม่เห็นด้วยเลยแม้แต่คนเดียว[167]

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาต่อไปว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกคนควรจะเป็นใคร โดยผลปรากฏว่าพระยามานวราชเสวี ได้ 90 คะแนน ขณะที่เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศได้ 38 คะแนน เป็นอันว่าที่ประชุมรัฐสภาได้เลือกพระยามานวราชเสวีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งนี้ ที่ประชุมได้อนุมัติให้กรมขุนชัยนาทนเรนทรทรงเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และกำหนดให้การลงนามในเอกสารราชการนั้นจะต้องลงนามทั้งสองท่านจึงเป็นอันใช้ได้[168]

ต่อมาในวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2489 กรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีได้มาปฏิญาณตนต่อรัฐสภาว่า *“จะจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ฯ ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”*[169]

ในการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าที่ประชุมได้มีการอภิปรายถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายครั้งก่อนหน้านี้ ทั้งที่ความจริงแล้วการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดนี้มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นการแต่งตั้งภายหลังกรณีสวรรคต ซึ่งสถานการณ์ในทางการเมืองมีความอ่อนไหวและไม่น่าไว้วางใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐสภาได้ตัดสินใจตั้งบุคคลทั้งสองเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปแล้ว ในเวลาต่อมาผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองนี้จะมีบทบาทอย่างสำคัญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของ

---

[167] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3, 16 มิถุนายน 2489: 69 – 70.

[168] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3, 16 มิถุนายน 2489: 70 – 72.

[169] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 4, 17 มิถุนายน 2489: 75.

การเมืองไทย ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองจะสามารถปฏิบัติตามที่ปฏิญาณต่อรัฐสภาไว้ได้หรือไม่ เหตุการณ์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จะเป็นบทพิสูจน์

ตารางที่ 5.3 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2490

ที่	รายพระนามและรายนาม ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	รัชสมัย	เหตุแห่ง การแต่งตั้ง	องค์กรที่แต่งตั้ง	ระยะเวลาในการสำเร็จ ราชการแทนพระองค์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475					
1	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์	รัชกาลที่ 7	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์ และสภาผู้แทนราษฎร	12 มกราคม พ.ศ. 2476 ถึง 2 มีนาคม พ.ศ. 2477
2	คณะรัฐมนตรี	ช่วงว่างกษัตริย์	ยังไม่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ	รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นโดยอัตโนมัติ	2 ถึง 7 มีนาคม พ.ศ. 2477
3	พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	7 มีนาคม พ.ศ. 2477 ถึง 12 สิงหาคม พ.ศ. 2478
4	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	12 ถึง 20 สิงหาคม พ.ศ. 2478
5	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	20 สิงหาคม พ.ศ. 2478 ถึง 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480
6	เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	28 ถึง 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2480
7	คณะรัฐมนตรี	รัชกาลที่ 8	ยังไม่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ	รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นโดยอัตโนมัติ	28 กรกฎาคม ถึง 4 สิงหาคม พ.ศ. 2480
8	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	4 สิงหาคม พ.ศ. 2480 ถึง 30 ธันวาคม พ.ศ. 2481
9	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	30 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ถึง 16 ธันวาคม พ.ศ. 2484
10	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน) นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	16 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ถึง 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2485
11	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	21 กรกฎาคม ถึง 1 สิงหาคม พ.ศ. 2485
12	นายปรีดี พนมยงค์	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 ถึง 20 กันยายน พ.ศ. 2488
13	นายปรีดี พนมยงค์	รัชกาลที่ 8	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร	สภาผู้แทนราษฎร	20 กันยายน ถึง 5 ธันวาคม พ.ศ. 2488

ที่	รายพระนามและรายนาม ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	รัชสมัย	เหตุแห่ง การแต่งตั้ง	องค์กรที่แต่งตั้ง	ระยะเวลาในการสำเร็จ ราชการแทนพระองค์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489					
14	สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุด 3 คน ได้แก่ พระสุธรรมวินิจฉัย พระยานราชสุวัจน์ และนายสงวน จูฑะเตมีย์	ช่วงว่างกษัตริย์	ยังไม่ได้แต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการฯ	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	9 มิถุนายน พ.ศ. 2489
15	สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุด 3 คน ได้แก่ พระสุธรรมวินิจฉัย พระยานราชสุวัจน์ และนายสงวน จูฑะเตมีย์	รัชกาลที่ 9	ยังไม่ได้แต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการฯ	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	9 ถึง 16 มิถุนายน พ.ศ. 2489
16	พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระยามานวราชเสวี	รัชกาลที่ 9	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	รัฐสภา	16 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ถึง 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490

5.3 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ถึง พ.ศ. 2534

5.3.1 การรัฐประหารโต้การอภิวัฒน์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และ “อภิรัฐมนตรี” ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม

ในช่วงที่ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระยามานวราชเสวี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้มีเหตุการณ์ซึ่งถือเป็นจุดพลิกผันทางการเมืองของประเทศไทยเกิดขึ้น คือหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จสวรรคต นายปรีดี พนมยงค์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อมา หลังจากนั้นไม่นาน “คณะทหาร” ซึ่งนำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณ ได้เข้ายึดอำนาจเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 หรือที่รู้จักกันในนาม “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่ม”[170] โดยประเด็นสำคัญของเรื่องนี้อยู่ตรงที่ความเกี่ยวพันระหว่างผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มนั่นเอง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการประกาศใช้โดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงคนเดียว ซึ่งขัดต่อประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของรัฐสภาที่กำหนดว่าการลงนามในเอกสารราชการนั้นต้องให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองคนลงนาม แต่กรณีนี้ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ทรงลงพระนามประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มเพียงคนเดียว ส่วนพระยามานวราชเสวีไม่ได้ลงนามด้วย รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงขนาดที่บางท่านเห็นว่าเป็น “โมฆะ” เลยทีเดียว

---

[170] ณัฐพล ใจจริง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น. 120 – 121. และ สุพจน์ ด่านตระกูล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น. 57 – 62.

ปรีดี พนมยงค์ ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ด้วยว่า ต้นฉบับรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งทางสำนักพิมพ์นิติเวชช์ได้นำมาลงพิมพ์ไว้ในหนังสือชื่อ “รวมรัฐธรรมนูญ” โดยมิได้ตัดตอนหรือบิดเบือนให้ผิดไปจากต้นฉบับนั้น ตอนต้นของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะปรากฏว่าคำว่า “ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช” และ “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ในขณะที่หนังสือบางเล่มที่พิมพ์รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จำหน่ายได้ตัดคำว่า “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ออก คงมีแต่ชื่อ “รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร” เป็นผู้ลงนาม แต่ไม่ปรากฏว่ากรมขุนชัยนาทนเรนทรทรงลงพระนามในฐานะใด[171]



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ฉบับชั่วคราว

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๙๐

เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่ง[illegible]อาณาจักรไทย

(ฉะบับชั่วคราว)

ตราไว้ ณ วันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๙๐

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

มีพระบรมราช[illegible]โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ตราไว้ และให้ใช้เป็นกฎหมายปกครองประเทศราชสืบมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ และได้มาเปลี่ยนแปลงแก้ไขประกาศใช้เป็น

ภาพที่ 5.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490[172]

ปรีดีเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มนี้เป็นโมฆะด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ ประการแรก เนื่องจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีสมาชิกสองคน แต่ปรากฏว่ากรมขุนชัยนาทนเรนทรทรงลงพระนามเพียงคนเดียว จึงขัดต่อประกาศแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของรัฐสภาที่กำหนดว่าการลงนามในเอกสารราชการนั้น ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

---

[171] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 142*, น. 147 – 150.

[172] *เพิ่งอ้าง*, น. 148. และ ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ เล่ม 64 ตอนที่ 53 (9 พฤศจิกายน 2490): 501.

ทั้งสองคนเป็นผู้ลงนาม ประการที่สอง ตอนท้ายของรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มนี้ปรากฏว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นตำแหน่งที่คณะรัฐประหารตั้งให้ซึ่งผิดต่อกฎหมาย และจอมพล ป. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ ปรีดีได้ตั้งคำถามด้วยว่า *"...การที่บุคคลหลายคนได้ร่วมมือกันทำรัฐประหาร ทำลายระบบปกครองประชาธิปไตยที่สถาปนาโดยรัฐธรรมนูญฉบับ 2489 นั้น ได้ทำการที่เข้าลักษณะเป็น "กบฏ" หรือไม่..."* [173]

แม้ว่าในทางกฎหมายนั้นจะมีผู้เห็นว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มมีความรุนแรงถึงขนาดเป็นโมฆะก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับในทางความเป็นจริง ทั้งนี้ หากพิเคราะห์ในทางการเมือง ผู้เขียนมีความเห็นว่าการลงพระนามในรัฐธรรมนูญใต้ตุ่มของประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นถือเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 กล่าวอีกนัยหนึ่งหากปราศจากพระนามของประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญใต้ตุ่มเสียแล้ว การรัฐประหารครั้งนี้คงยากที่ประสบความสำเร็จ ยิ่งกว่านั้นการรัฐประหารครั้งนี้ได้กลายเป็นต้นแบบของการรัฐประหารที่ได้รับการรับรองความชอบธรรมจากสถาบันพระมหากษัตริย์อีกด้วย ทำให้การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยประสบผลสำเร็จในทางความเป็นจริง ทั้งที่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[174]

อนึ่ง มีข้อที่พึงสังเกตด้วยว่าภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แล้ว อันที่จริงสถานะความเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของกรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีย่อมต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ด้วย เนื่องจากบุคคลทั้งสองเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ปรากฏว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อมาและได้ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์อยู่กรณีหนึ่ง คือ การแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นเป็นตำแหน่งสำหรับถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดิน[175]

---

[173] ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 142*, น. 149 – 151.

[174] ณัฐพล ใจจริง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น. 121.

[175] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 9



ประกาศแต่งตั้งอภิรัฐมนตรี

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

มานวราชเสวี

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐

เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรแต่งตั้งประธานอภิรัฐมนตรีและอภิรัฐมนตรี

พระมหากษัตริย์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้

๑. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร เป็นประธานอภิรัฐมนตรี

๒. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต เป็นอภิรัฐมนตรี

๓. พลโท พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ เป็นอภิรัฐมนตรี

๔. พระยามานวราชเสวี เป็นอภิรัฐมนตรี

๕. พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส เป็นอภิรัฐมนตรี

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

ธานีนิวัต

อลงกฎ

พระยามานวราชเสวี

อดุลเดชจรัส

ภาพที่ 5.10 ประกาศแต่งตั้งอภิรัฐมนตรี
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490[176]

[176] ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ เล่ม 64 ตอนที่ 54 (11 พฤศจิกายน 2490): 688.

เมื่อพิจารณาประกาศแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการประกาศในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช และปรากฏพระนามของกรมขุนชัยนาทนเรนทรและนามของพระยามานวราชเสวีในฐานะคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งใช้อำนาจในการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีแทนพระมหากษัตริย์ โดยอภิรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นนั้นมีด้วยกันทั้งสิ้น 5 คน



ภาพที่ 5.11 คณะอภิรัฐมนตรีในฐานะคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ประกอบด้วย
พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร (บนซ้าย) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต (บนขวา)
พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ (ล่างซ้าย) พระยามานวราชเสวี (ล่างกลาง)
และพลตำรวจเอก อดุล อดุลเดชจรัส (ล่างขวา)[177]

หากพิจารณาการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีดังกล่าวให้ดี จะพบว่ากรณีนี้กรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีได้ใช้อำนาจในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งตนเองเป็นอภิรัฐมนตรี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจดังกล่าวน่าจะเข้าข่ายเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการ

[177] สุชิน ตันติกุล, รัฐประหาร พ.ศ. 2490, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2557), น. 86, 116.

ขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) นอกจากนี้ กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวยังเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจอีกด้วย เนื่องจากการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือในกรณีนี้คือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่โดยเหตุที่กรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสิ้นสุดลงไปแล้วเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่ม กรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีจึงไม่อยู่ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกต่อไปและไม่สามารถใช้อำนาจในการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีได้

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่าสาเหตุที่กรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีต้องใช้อำนาจในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งอภิรัฐมนตรี เนื่องจากขณะนั้นพระมหากษัตริย์ประทับอยู่ต่างประเทศจึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำหน้าที่ประมุขของรัฐ และรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มได้กำหนดเอาไว้ว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที[178] ทั้งนี้ หากกรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีไม่ใช้อำนาจในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งอภิรัฐมนตรีก็จะทำให้ประเทศไทยขาดผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐ

หลังการรัฐประหาร นายควง อภัยวงศ์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นฝ่ายกษัตริย์นิยม ขณะเดียวกันคณะอภิรัฐมนตรีในฐานะคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 100 คน ทำหน้าที่รัฐสภาจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ก็เป็นเครือข่ายสถาบันกษัตริย์เช่นกัน

ศรัญญู เทพสงเคราะห์ เห็นว่า หลังการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2490 เครือข่ายสถาบันกษัตริย์ได้เข้าครอบงำการเมืองไทย ทั้งตำแหน่งประมุขของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทำให้เครือข่ายสถาบันกษัตริย์มีบทบาทนำในการปรับเปลี่ยนบทบาทและสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ใหม่ นำไปสู่การฟื้นฟูพระราชอำนาจอย่างเป็นระบบ ทั้งพระราชอำนาจในทางเศรษฐกิจและพระราชอำนาจในทางการเมือง โดยการฟื้นฟูพระราชอำนาจในทางเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลได้เพิ่มงบประมาณให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์รวมทั้งถวายทรัพย์สินบางส่วนที่รัฐบาลเคยยึดไว้หลังการอภิวัฒน์ เมื่อ พ.ศ. 2475 นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดกับราชสำนักเป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่สำคัญคือได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 เพื่อให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล โดยสถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจในการแต่งตั้ง

---

[178] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 10

ผู้อำนวยการและคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสามารถควบคุมการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้อย่างเต็มที่ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงกลายเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ สำหรับการฟื้นฟูพระราชอำนาจในทางการเมืองนั้น เครือข่ายสถาบันกษัตริย์ทั้งรัฐบาลและสภาได้ผลักดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในเวลาต่อมา[179]

5.3.2 รัฐธรรมนูญฉบับ “ฟื้นฟู” พระราชอำนาจ และความพยายามในการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์

หลังจากที่มีการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 แล้ว ในเดือนมกราคมปีถัดมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยกำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร[180] กระทั่งปลายเดือนมีนาคม พ.ศ. 2492 จึงมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติหลายบทบัญญัติซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เพิ่มขึ้น เช่น การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทยและทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง[181] การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ[182] และที่สำคัญคือการรื้อฟื้น “คณะองคมนตรี” ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลับมาอีกครั้ง หลังจากที่ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการอภิวัฒน์การปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475[183] โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี มีหน้าที่ถวายความเห็นในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ[184]

หน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มอบหมายให้กับคณะองคมนตรีคือหน้าที่ซึ่งเกี่ยวพันกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน

---

[179] *ศรัญญู เทพสงเคราะห์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 90 – 91.

[180] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉะบับที่ 2) พ.ศ. 2491

[181] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 11

[182] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82

[183] สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “จากองคมนตรีสู่สภาที่ปรึกษาในพระองค์จำแลง,” ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 13, ฉบับที่ 2, น. 13 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2558).

[184] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 13

พระองค์ กล่าวคือกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดให้รัฐสภาปรึกษากันตั้งขึ้นได้เอง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะองคมนตรีเข้ามาเป็นองค์กรร่วมกับรัฐสภา โดยให้มีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[185]

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อีกด้วย[186] จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) หรือสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) ด้วยเหตุนี้ การกลับมาของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงมีนัยสำคัญยิ่งต่อเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กลายเป็นต้นแบบให้กับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับที่จะเกิดขึ้นหลังจากนี้อีกด้วย

ดังที่ได้เห็นมาแล้วว่าลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 คือ การที่รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาหลังจากนั้น[187] ก็ยังคงยืนยันอำนาจดังกล่าวของรัฐสภาสืบมา อย่างไรก็ดี ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ ได้มีความพยายามในการเสนอให้ตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ สาเหตุสำคัญมาจากความกังวลว่าหากยอมให้รัฐสภามีอำนาจดังกล่าว ในการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น อาจมีสมาชิกรัฐสภาอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอ และการอภิปรายนั้นอาจจะพาดพิงไปถึงองค์พระมหากษัตริย์ได้

---

[185] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 20

[186] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 21

[187] คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

นายอินทร สิงหเนตร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับเรื่องนี้เอาไว้ พร้อมทั้งเสนอว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองนั้น รัฐสภาไม่ควรมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ แต่ควรทำหน้าที่เพียงรับทราบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น

"...การที่ว่ามีผู้อภิปรายมา คือว่า ... เมื่อแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการต้องเห็นชอบจากรัฐสภา ... ที่จริงคำว่าเห็นชอบ ... ข้าพเจ้าเห็นว่าอย่างที่จะแรงที่สุดคือรับทราบเท่านั้นเอง เพราะเหตุว่าถ้าจะต้องอภิปรายกันก็จะต้องให้สมาชิกรัฐสภาทั้งรัฐสภาชอบโดยไม่พูดอะไรไม่ได้ เมื่อไม่เห็นด้วยจะเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพหรือไม่ ... ขอแก้แต่เพียงตามร่างเดิมให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ข้าพเจ้าแก้ความเห็นชอบนี้เป็น ส่งมาให้สภาเพื่อรับทราบและให้ประธานสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ... ความประสงค์อันใหญ่ของข้าพเจ้าก็คือว่าที่จะไม่ให้เกี่ยวข้องไม่ให้มีการอภิปรายพาดพิงไปถึงพระมหากษัตริย์ในเวลาที่พระองค์มีตัวอยู่ ถ้าหากว่าเป็นแต่เพียงรับทราบแล้วก็คงจะไม่มีการอภิปรายอย่างใดมากนัก..."[188]

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกคนหนึ่ง คือ นายเทพ โชตินุชิต ได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวของนายอินทร โดยให้เหตุผลว่าแม้แต่การสืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่ายังต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเช่นกัน ส่วนข้อกังวลที่ว่าสมาชิกรัฐสภาจะอภิปรายพาดพิงถึงองค์พระมหากษัตริย์นั้น นายเทพเห็นว่าไม่น่าจะเป็นปัญหา เพราะโดยปกติการประชุมพิจารณาเรื่องนี้จะเป็นการประชุมลับ จึงไม่มีเหตุผลที่จะไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการที่ให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

"...ในการแต่งตั้งพระมหากษัตริย์นั้น เราต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาเสียก่อน ครั้นมาถึงการตั้งผู้สำเร็จราชการท่านก็บอกว่าต้องแจ้งให้ทราบ เพียงเท่านี้ก็กลับกันอยู่แล้ว ... จริงอยู่ท่านอาจจะอ้างว่า พระมหากษัตริย์ยังมีพระชนม์อยู่และเราไม่ควรแตะต้องตัวท่านอยู่แล้วว่า ในการแต่งตั้งก็ดี หรือในการแต่งตั้งผู้สำเร็จก็ดี เราประชุมลับก็ด้วยเหตุนี้เราจะอภิปรายกันไปแค่ไหนก็ไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงตำแหน่งนั้นทั้งสองแห่ง ... ความจริงวิธีปฏิบัตินั้นเราก็ได้อนุโลมกันวันยังค่ำคืนยันรุ่ง ... เพราะฉะนั้นก็ควรจะถือเสียก่อน การปกครองระบอบนี้ก็ให้ผ่านสภาเสียก่อน คืออย่าเพียงแต่ว่ายกสำรับมาแล้วก็ฉันไปเถอะ ... อย่าให้เป็นการมัดมือชกฝ่ายเดียวเท่านั้น"[189]

---

[188] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491, 26 กรกฎาคม 2491: 314. และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 45, 10 พฤศจิกายน 2491: 1627.

[189] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 45, 10 พฤศจิกายน 2491: 1629.

ในเวลาต่อมาปรากฏว่าเสียงข้างมากในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้คงอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ไว้เช่นเดิม เป็นอันว่าความพยายามในการตัดอำนาจของรัฐสภาในครั้งนี้ล้มเหลวลง แต่แม้กระนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเด็นอื่น ๆ อยู่หลายประเด็นด้วยกัน

5.3.3 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ระหว่าง พ.ศ. 2492 ถึง พ.ศ. 2534 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรห้าฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญทั้งห้าฉบับดังกล่าวแล้ว จะพบว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงจนมีลักษณะที่แตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ในช่วงก่อน พ.ศ. 2492 ในประเด็นสำคัญ 3 ประการ ประการแรก กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ประการที่สอง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น และประการที่สาม ประธานองคมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ตารางที่ 5.4 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. 2492

ช่วงเวลา / ประเด็น	พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492	พ.ศ. 2492 ถึง พ.ศ. 2534
องค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งได้	รัฐสภา	คณะองคมนตรีและรัฐสภา
องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	บุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้	บุคคลคนเดียวเท่านั้น
ผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน	ประธานองคมนตรี

(1) คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

ในเบื้องต้นสมควรกล่าวเสียก่อนว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองนั้น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีนี้ยังคงเป็นไปในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ดี กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ซึ่งเดิมทีรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะปรึกษากันตั้งขึ้นได้เองนั้น นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นไป ได้มีการกำหนดให้คณะองคมนตรีเข้ามาเป็นองค์กรร่วมกับรัฐสภาในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยคณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ นั่นหมายความว่าคณะองคมนตรีมีอำนาจในการกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ขณะที่รัฐสภามีอำนาจแต่เพียงว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะองคมนตรีเสนอมาเท่านั้น

สำหรับที่มาของการกำหนดให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบนั้น ปรากฏอยู่ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งมีการถกเถียงกันว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐสภาควรมีอำนาจที่จะปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นโดยลำพังดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หรือไม่ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นดังกล่าว ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ควรเป็นอำนาจของรัฐสภาเช่นเดิม ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งแย้งว่ารัฐสภาไม่ควรมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพัง เพราะรัฐสภาเป็นสภาการเมือง อาจเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือบุคคลใด ๆ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ และอาจทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ขาดความเป็นกลาง นอกจากนี้ การให้รัฐสภามีอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพังอาจเป็นการเกินไปด้วย เพราะสภามีนักการเมือง มีพรรคการเมือง และอาจเกิดการช่วงชิงกันในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงควรให้รัฐสภามีอำนาจแต่เพียงให้ความเห็นชอบเท่านั้น[190]

---

[190] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491, 26 กรกฎาคม 2491: 310 – 312.

อย่างไรก็ดี มีปัญหาต่อไปว่าหากให้รัฐสภามีอำนาจแต่เพียงให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ใครจะเป็นผู้มีอำนาจเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งในประเด็นนี้ นายสุวิชช พันธเศรษฐ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอให้คณะองคมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเสนอ โดยให้เหตุผลว่าคณะองคมนตรีเป็นผู้ที่รับใช้ใกล้ชิดและติดต่อกับพระมหากษัตริย์โดยตรง ย่อมทราบดีว่าพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์ใดหรือบุคคลใดที่มีความซื่อสัตย์ต่อราชบัลลังก์และสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[191] ซึ่งในเวลาต่อมาข้อเสนอดังกล่าวได้ปรากฏเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับหลังจากนั้นจนถึงปัจจุบัน

(2) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียว จากเดิมที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ หยุด แสงอุทัย ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้บันทึกเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า การกำหนดให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงคนเดียวนี้เป็นการดำเนินตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียม ซึ่งกำหนดอย่างชัดเจนว่าบุคคลคนเดียวเท่านั้นที่อาจเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้[192]

อย่างไรก็ดี ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ มีผู้คัดค้านการกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวอยู่เหมือนกัน โดยให้เหตุผลว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวอาจทำอะไรผิดพลาดและอาจปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลางได้ น่าจะต้องมีหลายคนเพื่อคอยปรึกษาและค้ำจุนซึ่งกันและกัน[193] แต่สุดท้ายแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ตัดสินใจกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียว โดยเหตุผลที่มีการกำหนดเช่นนี้ปรากฏในคำอภิปรายของหลวงประกอบนิติสาร กรรมาธิการ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนว่า ในการทำงานของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นต้องมีการลงนาม หากมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนใดคนหนึ่งไม่ลงนามย่อมแสดงถึงความไม่เป็นเอกภาพภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในขณะที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวนั้นสามารถตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยเด็ดขาดและชัดเจน นอกจากนี้ หลวงประกอบ

---

[191] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491, 26 กรกฎาคม 2491: 320.

[192] หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระนคร : สำนักงานประชานิติ, 2493), น. 741 – 742.

[193] รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 14, 15 มกราคม 2492: 194 – 195.

นิติสาร ยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่าการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนเป็นความจำเป็นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียว ผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงต้องมีหลายคนเพื่อให้คอยเหนี่ยวรั้งและป้องกันมิให้คนใดคนหนึ่งเป็นเผด็จการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนอาจจะไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นอีกต่อไป เพราะโดยปกติพระมหากษัตริย์จะทรงทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้ แต่ต้องทรงฟังคำแนะนำและความเห็นของรัฐสภา เมื่อรัฐสภาถวายคำแนะนำและความเห็นอย่างไรแล้ว โดยปกติพระมหากษัตริย์ก็จะต้องทรงโอนอ่อนผ่อนไปตามสภา ด้วยเหตุนี้ จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีหลายคนอีกต่อไป[194]

(3) ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

เดิมทีรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาประเด็นนี้ละเอียดยิ่งขึ้น โดยเห็นว่านอกจากกรณีที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว กรณีที่ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ควรมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นได้ตัดสินใจมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้กับ “ประธานองคมนตรี” เพราะต้องการให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวและเป็นผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง[195] ทั้งนี้ สมควรกล่าวด้วยว่าในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น มีผู้เสนอให้บุคคลอื่นที่มิใช่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวอยู่เหมือนกัน โดยบุคคลซึ่งถูกเสนอขึ้นมานั้นมีความหลากหลายอย่างมาก ตั้งแต่พระรัชทายาท พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ไปจนถึงนายกรัฐมนตรี[196]

---

[194] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 45, 10 พฤศจิกายน 2491, 1623 – 1625.

[195] หยุด แสงอุทัย, “บทบัญญัติใหม่ๆ ในรัฐธรรมนูญ,” บทบัณฑิตย์, เล่ม 18, ตอนพิเศษ, (ธันวาคม 2492), ใน หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-95, (พระนคร : ชูสิน, 2495), น. 872.

[196] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491, 26 กรกฎาคม 2491.

5.3.4 การแต่งตั้งและบทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2492 ถึง พ.ศ. 2499

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 แล้ว คณะอภิรัฐมนตรีก็ได้ทำหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว ซึ่งอันที่จริงแล้วคณะอภิรัฐมนตรีจะต้องสิ้นสุดหน้าที่ดังกล่าวในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2490 อันเป็นวันที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงบรรลุนิติภาวะ แต่โดยเหตุที่พระองค์ยังประทับอยู่ในต่างประเทศ คณะอภิรัฐมนตรีจึงทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อมา กระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 หน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของคณะอภิรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลง

อย่างไรก็ดี บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้ประธานอภิรัฐมนตรี คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใหม่[197] โดยในวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2492 คณะองคมนตรีได้เสนอพระนาม พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ต่อรัฐสภา ซึ่งปรากฏว่ารัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบตามที่คณะองคมนตรีเสนอโดยไม่มีสมาชิกรัฐสภาคนใดอภิปรายคัดค้าน[198] โดยกรมขุนชัยนาทนเรนทรได้เสด็จมาทรงปฏิญาณตนต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2492[199] และทรงทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กระทั่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จนิวัติพระนคร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2493

(1) สมาชิกรัฐสภากับการอภิปรายคัดค้านการแต่งตั้งกรมขุนชัยนาทนเรนทรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2493

หลังจากที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จนิวัติพระนครแล้ว ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2493 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีพระราชพิธีราชาภิเษกสมรสกับหม่อมราชวงศ์สิริกิติ์ กิติยากร และได้ทรงสถาปนาหม่อมราชวงศ์สิริกิติ์ กิติยากร ขึ้นเป็น “สมเด็จพระราชินี”[200] ต่อมาในวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งการพระราชพิธีบรมราชาภิเษกตาม

---

[197] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 180

[198] รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1, 23 มิถุนายน 2492. และ ดู ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 66 ตอนที่ 34 (28 มิถุนายน 2492): 491 – 492.

[199] รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2, 25 มิถุนายน 2492.

[200] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 67 ตอนที่ 23 (25 เมษายน 2493): 1690 – 1691.

โบราณราชประเพณี โดยในการนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศสถาปนาเฉลิมพระเกียรติยศสมเด็จพระราชินีสิริกิติ์ ขึ้นเป็น “สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี”[201]

กระทั่งในวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2493 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้เสด็จพระราชดำเนินออกจากราชอาณาจักรอีกครั้ง เพื่อทรงศึกษาต่อและรักษาพระเนตร โดยในการนี้ได้ทรงเสนอให้รัฐสภาแต่งตั้ง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร[202] เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกรมพระชัยนาทนเรนทรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้มีขึ้นในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2493 โดยการประชุมเริ่มต้นด้วยการที่ประธานรัฐสภาอ่านพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ความว่า[203]

พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน
วันที่ 30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2493

ถึง ประธานรัฐสภา

ด้วยในการที่ฉันจะต้องไปรักษาตัวในต่างประเทศคราวนี้ ได้พิจารณาเห็นว่าพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้ารังสิตประยุรศักดิ์ กรมพระชัยนาทนเรนทรประธานองคมนตรีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อที่แล้วมา ก็ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินมาด้วยความเรียบร้อยเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอันมาก สมควรแต่งตั้งพระองค์ท่านให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทรงบริหารภารกิจแทนฉันในระหว่างที่ฉันไม่อยู่ในราชอาณาจักรคราวนี้ จึงขอชี้แจงมาเพื่อท่านจักได้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้ว อาจจะมองได้ว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งนี้เป็นการแต่งตั้งตามปกติธรรมดา เพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร จึงต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ลึกลงไปจะพบว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งนี้มีความสำคัญและน่าสนใจอย่างมาก เนื่องจากเป็นกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงแต่งตั้ง

---

[201] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 67 ตอนที่ 26 (5 พฤษภาคม 2493): 10 – 11.

[202] พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ทรงได้รับเลื่อนเป็น กรมพระชัยนาทนเรนทร เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ดู ประกาศสถาปนาพระราชวงศ์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 67 ตอนที่ 27 (9 พฤษภาคม 2493): 490 – 511.

[203] รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6, 3 มิถุนายน 2493: 729.

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองเป็นครั้งแรก และในระหว่างการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ได้มีผู้แทนราษฎรบางคนอภิปรายคัดค้านบุคคลที่พระองค์ทรงเสนอด้วย[204]

นายทองดี อิสราชีวิน ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ได้อภิปรายคัดค้านการแต่งตั้ง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยให้เหตุผลว่า กรมพระชัยนาทนเรนทรเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ ไม่มีโอกาสติดต่อกับราษฎร จึงไม่เหมาะที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ดี นายใหญ่ ศวิตชาติ ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ ได้อภิปรายโต้แย้งว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่จำต้องเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับราษฎร เพราะแม้แต่พระมหากษัตริย์ก็มิได้ทรงใกล้ชิดกับราษฎร และเห็นว่ารัฐสภาไม่ควรจะขัดพระราชหฤทัยในเรื่องนี้

"...ข้าพเจ้าไม่อยากให้สภานี้ขัดพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ ถ้าหากว่าทรงแต่งตั้งมาแล้ว สภานี้ไม่อนุมัติ คือแปลว่าไม่ไว้วางใจในพระมหากษัตริย์ ข้อพิพาทบาดหมางซึ่งเกิดขึ้นในกรณีนี้ไม่ใช่เรื่องเล็กน้อย บางทีถ้าหากว่าเป็นความคิดอย่างสามัญชนก็อาจเป็นเหตุให้พระมหากษัตริย์ต้องสละราชสมบัติ ทั้งนี้เพราะสภาผู้แทนไม่ไว้วางใจในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแม้แต่ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะฉะนั้นการที่สมาชิกในรัฐสภานี้จะเข้าไปเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนั้น ข้าพเจ้าคิดว่าอาจเป็นการเกินสมควรอยู่บ้าง ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั่นเองก็บอกอยู่เหมือนกัน แม้แต่รัฐบาลเองพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงปรึกษา จึงได้มีบทบัญญัติไว้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบหรือการปรึกษาหารือจากองคมนตรี เพราะฉะนั้นกรณีนี้ข้าพเจ้าคิดว่าสภานี้ที่ทำหน้าที่อย่างดีที่สุดก็ควรจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น แต่ในกรณีที่ไม่อนุมัตินั้นก็จะต้องพึงคิดต่อไปว่าความแตกแยกระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ผลได้ผลเสียจะมีขึ้นแก่บ้านเมืองประการใด..."[205]

ต่อมา นายนิวัติ ศรีสุวรนันท์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ได้อภิปรายแสดงทัศนะว่า การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นไม่ใช่อำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ เพราะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยเขาเห็นว่าน่าจะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลสามัญยิ่งกว่าคณะเจ้า

"...ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้บ่งชัดว่าจะแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ก็ได้ ไพร่ฟ้าข้าผู้ดีคนใดก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้เรามองเห็นว่า พระมหากษัตริย์นั้นไม่มีอำนาจเด็ดขาด ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นแต่เพียงสิทธิเสนอ เราเองเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ เมื่อเราเห็นชอบแล้ว จึงไม่เรียกว่าเป็นอำนาจเด็ดขาด ... อีกประการหนึ่ง ... เราควรจะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลสามัญหรือคณะ ขอประทานโทษ หรือเรียกว่าเจ้า เมื่อเราคำนึงถึงหลักปกครองประเทศไทยที่ล่วงมาแล้วนั้นอยู่ในอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าแผ่นดิน โดยเฉพาะอำนาจการ

---

[204] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 93 (กรกฎาคม 2555).

[205] รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6, 3 มิถุนายน 2493: 731 – 732.

ปกครองสูงสุดของประเทศ อยู่ในมือของคณะเจ้าทั้งหลาย หาได้อยู่ในมือของราษฎรไม่ ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยถ้าหากว่าเราจะแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นเชื้อพระวงศ์หรือเราเรียกว่าคณะเจ้านั้น ทำการแทนพระองค์ก็ดูจะแนบเนียนเหมือนกัน ถ้าเรามองอย่างผิวเผินกัน เพราะเหตุว่าเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดพระองค์ท่าน แต่ว่าถ้าหากว่ามองเหตุการณ์ในด้านการเมืองแล้วกระผมไม่เห็นชอบด้วย คือเราน่าจะเสนอบุคคลสามัญเหมือนอย่างประชาชนทั้งหลายเข้าไปทำการแทนพระองค์ในเมื่อท่านไม่ได้อยู่ในราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อเป็นการเชื่อมโยงความจงรักภักดี เป็นการเชื่อมโยงความรักใคร่ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนทั้งหลายให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ถ้าหากว่าเราเอาบุคคลที่เราเรียกว่าคณะเจ้าซึ่งเคยมีอำนาจสูงสุดปกครองในสมัยหนึ่งเข้าไปทำการแทนพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่งแล้ว ก็ทำให้เราเห็นว่าการปกครองของเราไม่มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน อำนาจสูงสุดกลับไปตกอยู่แก่คณะเจ้าตามเคย.."[206]

จากนั้นผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดได้อภิปรายแสดงความไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งกรมพระชัยนาทนเรนทรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยให้เหตุผลว่าพระองค์ทรงเคยกระทำความผิดฐานเป็นกบฏมาก่อนจากกรณีที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2482 ทั้งยังทรงเคยให้โอกาสคณะรัฐประหารก่อกบฏและฉีกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาแล้วด้วย

"...คือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งกรมพระชัยนาทนเรนทร ท่านผู้นี้มีประวัติการมาแต่หนหลังประการใดพวกเราย่อมทราบ คือครั้งหนึ่งท่านเป็นผู้กระทำความผิดเป็นขบถฐานต่อต้านราชอาณาจักร ... ประการที่สองเมื่อเร็ว ๆ นี้นั้น ผู้สำเร็จราชการผู้นี้ได้เคยสนับสนุน ไม่ใช่ได้เคยให้โอกาสแก่พวกคณะรัฐประหารทำการขบถต่อแผ่นดิน ซึ่งในขณะนั้นเราถือว่าเป็นกระทำความผิดอยู่โดยที่เสนอรัฐธรรมนูญใต้ตุ่มไปเป็นการฉีกรัฐธรรมนูญของประชาชนปี 2489 ... ส่อแสดงให้เห็นว่าความประพฤติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งนี้ไม่เป็นที่น่าไว้..."[207]

---

[206] รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6, 3 มิถุนายน 2493: 732 – 733.

[207] รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6, 3 มิถุนายน 2493: 733 – 734. อนึ่ง เอกสารรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6 วันเสาร์ที่ 3 มิถุนายน พุทธศักราช 2493 ที่เก็บรักษาไว้ที่หอสมุดรัฐสภาไม่สมบูรณ์ โดยหน้าสุดท้ายของเอกสารขาดหายไป ทำให้เราไม่อาจทราบคำอภิปรายส่วนที่เหลือของนายนิวัติ ศรีสุวรนันท์ ได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ยื่นคำร้องต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอดูเอกสารส่วนที่เหลือ แต่ได้รับการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล ผู้เขียนจึงอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสุดท้ายคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัยที่ สค 263/2559 ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยปกปิด

หลังการอภิปรายของผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด นายควง อภัยวงศ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ได้ขอให้สภาลงมติเพราะการอภิปรายต่อไปจะมีแต่ความยุ่งยากเสียหาย

"ถ้าเราพูดกันว่าในวิธีการอย่างนี้ผลที่จะได้แก่สภาก็ไม่มี ผลเสียกลับจะยุ่งใหญ่ แล้วผลที่สุดนั้นผู้อภิปรายทุกคนก็บอกว่าในกรมพระชัยนาทนเรนทรนี้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งก็ไม่มีอะไรที่จะเสียหายก็รับกันอยู่ แต่ทว่าอยากจะให้คนโน้นคนนี้ กระผมว่าการที่เราอยากจะได้ก็อยากจะได้กันทั้งนั้น เพราะฉะนั้นคิดว่าพูดกันไปก็ยุ่งอยู่นั่นเอง แล้วจะเกิดความเสียหายต่อความสัมพันธ์กัน เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าขออนุญาตต่อสภานี้ว่าขอให้ลงมติ"[208]

ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิก 163 คน ยกมือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งกรมพระชัยนาทนเรนทรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอ ขณะที่มีสมาชิกเพียง 2 คนเท่านั้นที่ยกมือคัดค้าน[209] เป็นอันว่าที่ประชุมให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งกรมพระชัยนาทเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[210] ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในครั้งนี้มีความสำคัญอย่างมาก เพราะจากการค้นคว้าพบว่าครั้งนี้น่าจะเป็นครั้งเดียวในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ผู้แทนราษฎรได้อภิปรายคัดค้านบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมามากที่สุดครั้งหนึ่ง เหตุการณ์ในลักษณะเช่นนี้เองที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงความกังวลไว้ในคราวที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จนนำไปสู่การเสนอให้ตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แม้การแต่งตั้งกรมพระชัยนาทนเรนทรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในครั้งนี้จะไม่มีสมาชิกรัฐสภาคนใดอภิปรายพาดพิงถึงองค์พระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่การอภิปรายก็มีลักษณะเป็นการตั้งคำถามถึงความเหมาะสมของบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอ เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าเหตุการณ์ครั้งนี้จะมีส่วนหรือไม่ เพียงใด ต่อการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่จะเกิดขึ้นในเวลาต่อมา

ข้อความส่วนที่เกี่ยวกับความประพฤติของบุคคล ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าข้อมูลที่มีคำอภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น เป็นข้อมูลในขอบเขตส่วนบุคคล แม้กรณีนี้จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการแต่ยังไม่มีเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะเปิดเผยให้แก่ผู้อุทธรณ์ และการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

[208] รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6, 3 มิถุนายน 2493: 734.

[209] *เพิ่งอ้าง*

[210] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 67 ตอนที่ 32 (6 มิถุนายน 2493): 644 – 655.

นอกจากการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของกรมพระชัยนาทนเรนทรจะไม่ได้โรยด้วยกลีบกุหลาบแล้ว ดูเหมือนว่าความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์กับรัฐบาลหลังจากนั้นก็ไม่ค่อยจะราบรื่นนัก เนื่องจากพระองค์ได้ทรงแสดงบทบาททางการเมืองในลักษณะที่เป็นการแทรกแซงฝ่ายบริหาร เช่น การเสด็จเข้าประทับเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทำนองเดียวกันกับการที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานในที่ประชุมคณะเสนาบดีในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้กับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ในเวลาต่อมา จอมพล ป. จึงตอบโต้พระองค์ด้วยการแสดงความประสงค์ขอเข้าร่วมประชุมคณะองคมนตรีบ้าง แต่ทรงมีพระดำริตอบกลับมาว่าน่าจะไม่เหมาะสม เพราะตามรัฐธรรมนูญแล้วพระมหากษัตริย์ก็ไม่ได้ทรงเข้าร่วมประชุมคณะองคมนตรี แต่หากนายกรัฐมนตรีประสงค์จะขอเข้าเฝ้าเกี่ยวกับราชการสำคัญในราชสำนักก็สามารถเข้าเฝ้าได้[211]

(2) การพ้นจากตำแหน่งของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อันเนื่องมาจากการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2494

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร ทรงทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จนกระทั่งสิ้นพระชนม์ด้วยโรคพระหทัย เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2494 แต่โดยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชยังประทับอยู่นอกราชอาณาจักร ประธานองคมนตรีในเวลานั้น คือ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ประธานองคมนตรี จึงทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ด้วยว่าในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีมิได้ คณะองคมนตรีจึงเลือกองคมนตรีคนหนึ่ง คือ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ เป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว[212] ต่อมาคณะองคมนตรีได้เสนอพระนาม พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร (พระองค์เจ้าธานีนิวัต) ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยรัฐสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2494 แต่งตั้งตามที่คณะองคมนตรีเสนอ[213]

---

[211] ณัฐพล ใจจริง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น. 124. และ ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 93.

[212] ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 17/2494, สมัยวิสามัญ, ชุดที่ 1, 8 มีนาคม 2494: 1466.

[213] ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 68 ตอนที่ 18 (20 มีนาคม 2494): 402 – 403.

ในขณะที่การสำเร็จราชการแทนพระองค์ของกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรกำลังจะสิ้นสุดลง เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชจะเสด็จกลับมาประทับในราชอาณาจักรเป็นการถาวรในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2494 ปรากฏว่าสามวันก่อนหน้านั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำรัฐประหารตัวเองในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 โดยสาเหตุหลักมาจากการที่จอมพล ป. และคณะรัฐประหารต้องการลดอำนาจและบทบาทของฝ่ายอนุรักษ์นิยมซึ่งมีอยู่อย่างมากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492[214] ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้แยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกัน โดยห้ามข้าราชการดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร[215] ทำให้จอมพล ป. และนายทหารในคณะรัฐประหารต้องเลือกว่าจะดำรงตำแหน่งในระบบราชการหรือตำแหน่งทางการเมือง จอมพล ป. จึงต้องลาออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกเพื่อมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และทำให้รัฐบาลขาดความสามารถในการควบคุมและสั่งการกองทัพ ส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองกันเองภายในกองทัพอันมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างมาก[216] คณะรัฐประหารจึงสั่งให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้บังคับ

อย่างไรก็ดี เมื่อคณะรัฐประหารร้องขอให้กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ทรงลงพระนามยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ปรากฏว่าพระองค์ทรงปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ โดยทรงขอให้รอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จนิวัติพระนครก่อนเพื่อให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยแต่ก็ไม่เป็นผล กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ทรงเล่าไว้ในหนังสืออัตชีวประวัติของพระองค์ ความตอนหนึ่งว่า

“ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 เวลาค่ำรัฐมนตรีบางคนมาหาขอให้ลงชื่อล้มรัฐธรรมนูญที่กำลังใช้อยู่ ถามเหตุก็บอกรวม ๆ ว่ามันใช้ไม่ได้ เพราะไม่มีทางจะปราบปรามคอมมิวนิสต์ได้พอเพียง ได้ชี้แจงว่าเหตุมันไม่น่าจะอยู่ที่รัฐธรรมนูญกระมัง และถึงอย่างไร ๆ ก็ขอให้ระลึกว่าอีกสามวันเท่านั้นพระเจ้าอยู่หัวก็เสด็จกลับมาถึงพระนคร ไม่ควรจะด่วนทำลงไป ไว้ถวายให้

---

[214] สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 117*, น. 246 – 247.

[215] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 79 และมาตรา 142

[216] ณัฐพล ใจจริง, “รัฐประหาร พ.ศ. 2494,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2559, http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2494

ท่านทรงพระราชวิจารณ์จะดีกว่า ทางรัฐบาลไม่ยอม แม้ตอนดึกนายกรัฐมนตรีจะได้มาเองก็ไม่ยอมรออยู่ดี พ่อก็ไม่ยอมลงชื่อ ครั้นวันรุ่งขึ้นมีประกาศทางราชการว่า "คณะรัฐมนตรีชั่วคราวถืออำนาจแทนพระเจ้าแผ่นดิน" ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้ว ก็สิ้นพูดกัน..."[217]

เมื่อคณะรัฐประหารสั่งให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แล้ว ก็ได้มีการประกาศให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้บังคับ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรจึงทรงพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรทรงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสิ้นสุดลง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในฐานะองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่กำเนิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวย่อมต้องสิ้นสุดลงตามไปด้วย แต่หากเปรียบเทียบกับกรณีที่เกิดขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2490 แล้ว จะเห็นว่าหลังจากที่มีการรัฐประหารก็ได้มีการประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สิ้นสุดลง พร้อมกับประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แต่ปรากฏว่ากรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้น กลับไม่สิ้นสุดหน้าที่ไปพร้อมกับการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้องอันที่จริงสถานะความเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของกรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวีย่อมต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ทำนองเดียวกับที่ความเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

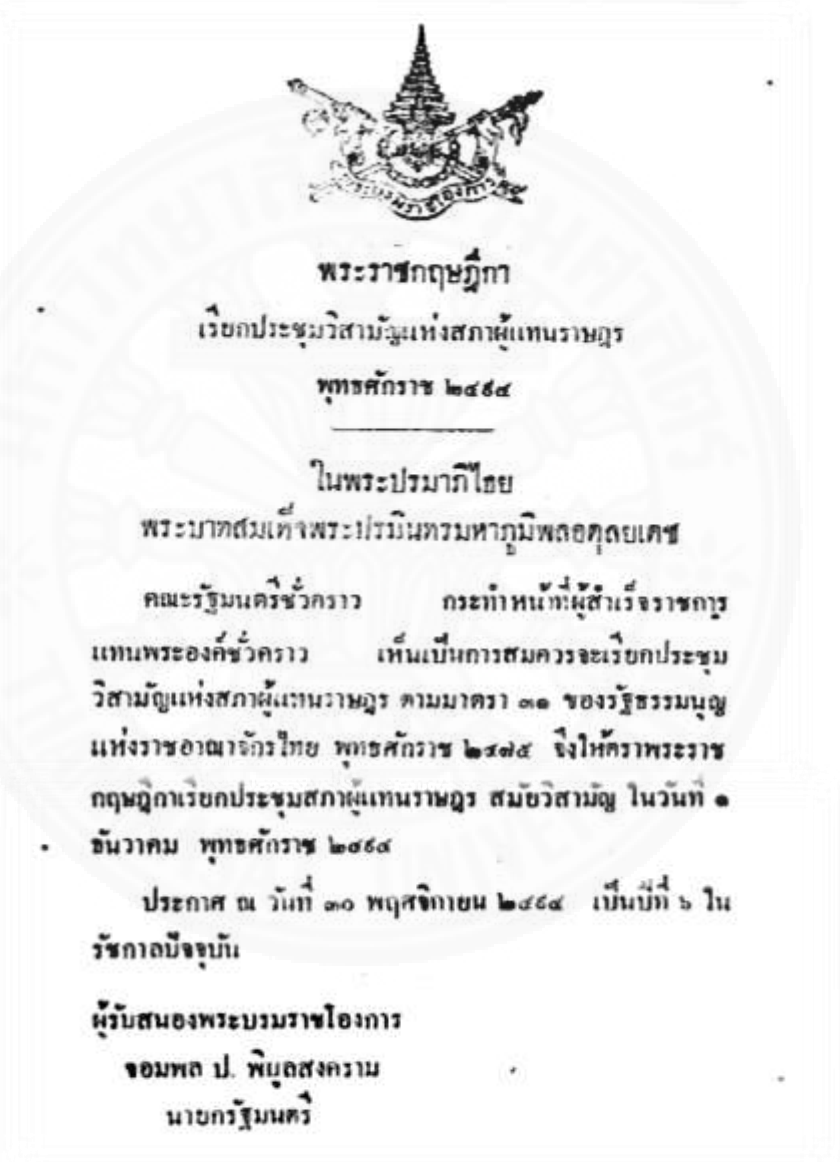
หลังจากที่กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรทรงพ้นจากหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คณะรัฐมนตรีก็ได้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จนิวัติพระนครเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2494 หน้าที่ในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวของคณะรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลง[218]

---

[217] พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, อัตตชีวประวัติ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, (กรุงเทพมหานคร : ตีรณสาร, 2517), น. 146.

[218] ปรีดี พนมยงค์ ได้บันทึกไว้ด้วยว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จนิวัติพระนครในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2494 ขณะนั้นเขาอยู่ที่ปักกิ่งได้เปิดเครื่องรับวิทยุกรุงเทพฯ ได้ความว่าจอมพล ป. กราบทูลถวายพระพร ณ ท่าราชวรดิษฐ์ 2 ครั้ง ครั้งหนึ่งในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และอีกครั้งหนึ่งในฐานะคณะรัฐมนตรี ดู ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น. 72.

อย่างไรก็ดี แม้คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวเพียงสามวัน แต่ระหว่างนั้นก็ได้ใช้อำนาจในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย ดังปรากฏให้เห็นในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ และ การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2494[219]



พระราชกฤษฎีกา
เรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร
พุทธศักราช ๒๔๙๔

ในพระปรมาภิไธย
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

คณะรัฐมนตรีชั่วคราว กระทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว เห็นเป็นการสมควรจะเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงให้ราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ในวันที่ ๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๙๔

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ เป็นปีที่ ๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
จอมพล ป. พิบูลสงคราม
นายกรัฐมนตรี

ภาพที่ 5.12 พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2494[220]

[219] ศรัญญู เทพสงเคราะห์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 94.

[220] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 68 ตอนที่ 71 (30 พฤศจิกายน 2490): 10 – 11.

(3) การเปลี่ยนตัวผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในคราวที่พระมหากษัตริย์ทรงผนวช เมื่อ พ.ศ. 2499

เมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำรัฐประหารตัวเอง ในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 แล้ว ต่อมาได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาใช้บังคับไปพลางก่อน[221] จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กระทั่งมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 โดยในระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นครั้งหนึ่ง เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชจะทรงผนวชเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2499 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร[222]

การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งนี้มีจุดที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่า เดิมที จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสมายังรัฐบาลว่า มีพระราชประสงค์จะทรงผนวช และจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงเสนอมาเพื่อสภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรในเวลานั้นก็ได้ให้ความเห็นชอบตามที่เสนอมา โดยการพิจารณาเป็นไปด้วยความราบรื่น และไม่ได้มีการอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลที่ทรงเสนอ[223]

ทว่าอีกไม่กี่วันต่อมา จอมพล ป. ได้มีหนังสือด่วนแจ้งมายังประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระราชกระแสว่าตามที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในการที่จะแต่งตั้งกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ทรงผนวชนั้น ทรงขอบพระราชหฤทัย แต่เมื่อได้ทรงพระราชดำริอีกครั้งหนึ่ง เห็นว่าเคยมีแบบอย่างที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ

---

[221] ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 68 ตอนที่ 73 (6 ธันวาคม 2494): 1 – 4.

[222] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 76 (25 กันยายน 2499): 1035 – 1036.

[223] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 16/2499, สมัยสามัญ, 13 กันยายน 2499: 1 – 2.

แต่งตั้งสมเด็จพระอรรคมเหษีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อเสด็จพระราชดำเนินประพาสต่างประเทศ และโดยที่สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี ก็ทรงมีพระชนมายุอันสมควร และทรงดำรงตำแหน่งสภานายิกาสภากาชาดไทย ซึ่งแสดงถึงพระปรีชาสามารถในอันที่จะรับพระราชภารกิจในคราวนี้ได้ จึงมีพระราชประสงค์ที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[224]

จากการสำรวจตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใหม่ เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2499 นั้น พบว่าการพิจารณาในครั้งนี้ดูเหมือนว่าจะไม่ราบรื่นหรือง่ายดายเหมือนเช่นในคราวก่อน เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนได้ลุกขึ้นอภิปรายแสดงความคิดเห็น เช่น นายอารีย์ ตันติเวชกุล ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา ได้ตั้งประเด็นขึ้นมาว่า สภาจำเป็นต้องลงมติเลิกมติเดิมหรือไม่ และหากมีการให้ความเห็นชอบใหม่แล้ว เป็นการสมควรหรือไม่ที่จะให้สมเด็จพระบรมราชินีเสด็จมาเพื่อทรงปฏิญาณพระองค์ต่อหน้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นข้าราชบริพาร โดย จอมพล ป. ได้ลุกขึ้นชี้แจงว่า ได้เข้าเฝ้ากราบบังคมทูลสมเด็จพระบรมราชินีแล้ว ท่านทรงทราบแล้วและทรงยินดีที่จะเสด็จมาปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญทุกประการ[225]

การอภิปรายที่สำคัญช่วงหนึ่ง คือ การอภิปรายของนายทิม ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี โดยนายทิมได้ตั้งประเด็นขึ้นมาว่า การที่ทรงผนวชเช่นนี้อาจจะเท่ากับเป็นการสละราชสมบัติ และเห็นว่าการที่จะทรงผนวชนั้นต้องได้รับความยินยอมจากสภาด้วย

“...เมื่อเวลาจะไปทรงอุปสมบทอย่างนี้ก็คล้าย ๆ กับเป็นการสละราชย์สมบัติ ... ตามหลักของการบวชนั้นเราจะต้องสละอย่างข้าราชการยังสละลาจากราชการไป ทีนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนี้ก็เท่ากับว่าสละไปชั่วคราว อย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้นเวลาเราไปบวชในหลักบวชนั้นก็มีถามอยู่ว่า นสิ ราชภโฏ อย่างนี้เป็นต้น ก็หมายความว่าไม่เกี่ยวกับราชการงานเมืองเลย แล้วเราเข้าใจทางผู้จะบวชก็ต้องตอบว่าไม่ได้เกี่ยวแล้วอย่างนี้ อาม ภนเต เลย ทีนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเวลาไปบวชก็เท่ากับสละหมด คล้าย ๆ กับข้าราชการสละงานการทั้งหมด เพราะฉะนั้นเมื่อเวลาไปบวชก็หมายความว่าละเพศจากผู้ครองเรือนไปทั้งหมด ทีนี้ตามรัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติอยู่ว่า “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะต้องเป็นพุทธมามกะ” เวลาไปบวชแล้วก็ไม่ใช่พุทธมามกะ

---

[224] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499: อุดม ธนู 25/1.

[225] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499: อุดม ธนู 25/2 – 25/3.

เป็นพระภิกษุเลยอย่างนี้ แล้วนอกจากนี้จะต้องเป็นจอมทัพไทย ทีนี้ไปบวชเป็นจอมทัพไทยได้เมื่อไร เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าว่าขาดจากความเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวชั่วคราว ... ทีนี้สำหรับที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบไปคราวก่อนนั้น ตั้งผู้สำเร็จราชการโดยที่ยังไม่ได้ขอความเห็นชอบในการที่ทรงลาอุปสมบท ผมคิดว่าตั้งไปก็เป็นโมฆะ ... ต้องให้ความเห็นชอบในการทรงลาอุปสมบทเสียก่อน คราวนี้ก็เหมือนกันสภาฯ ให้ความเห็นชอบหรือยัง ยังไม่ได้ให้ความเห็นชอบเลย เพราะฉะนั้นเราไม่ควรที่จะพิจารณาในการจะตั้งผู้สำเร็จราชการก่อนที่จะให้ความเห็นชอบในการที่ท่านได้ทรงลาอุปสมบท..."[226]

หลังจากนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวว่า *"เห็นจะออกนอกเรื่องแล้วละคุณ ขอความกรุณาเถอะ ... เพราะเหตุว่า ท่านไม่สามารถจะบริหารพระราชภาระได้ จึงได้มอบให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว ในรัฐธรรมนูญก็มีชัดแล้วว่า ถ้าไม่สามารถจะทรงบริหารพระราชภาระได้ก็ทรงตั้งผู้สำเร็จราชการได้ด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมนี้ ก็มีชัดเจน คุณไปพูดอะไรก็ไม่รู้ มันนอกเรื่องไปแล้วคุณ..."*[227]

นายประสิทธิ์ จุลละเกศ ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา ได้แสดงความกังวลว่าหากอภิปรายเรื่องนี้ก็อาจจะกระทบกระเทือนถึงองค์พระมหากษัตริย์ สภานี้ควรจะช่วยกันแก้ไขให้ถูกต้อง[228] จากนั้นนายทิมจึงได้ลุกขึ้นอภิปรายว่าที่สภาต้องพิจารณานั้นมี 2 ประเด็น คือ ควรลงมติว่าจะล้มล้างมติของสภาที่ลงไว้แต่เดิมหรือไม่ และลงมติการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใหม่ โดยนายทิมได้ย้ำอีกว่าการที่ทรงผนวชนี้จะถือว่าขาดจากความเป็นพระมหากษัตริย์ไปชั่วคราวหรือไม่

"...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงผนวชนั้นยังไม่เคยมีปรากฏเลยในสมัยตั้งแต่ใช้รัฐธรรมนูญมา เพราะมันเป็นเรื่องใหม่ ที่ท่านอ้างมา รัฐธรรมนูญบอกว่าเมื่อไม่สามารถจะปฏิบัติราชการได้ เช่นไปนอกอย่างนี้ อันนั้นความเป็นพระมหากษัตริย์ไม่ได้ขาด แต่ในการที่ทรงผนวช ความเป็นพระมหากษัตริย์จะขาดไปชั่วคราวหรือไม่ถ้าถือตามหลักทางพุทธศาสนา"[229]

---

[226] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499: อุดม ธนู 25/4 – ฉันทนา 26/2.

[227] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499: ฉันทนา 26/1.

[228] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499: ฉันทนา 26/2.

[229] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499: เผียน ต.28/1.

ในท้ายที่สุด ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ขอให้ที่ประชุมลงมติไปในคราวเดียวกันว่า เห็นสมควรยกเลิกมติเดิมที่เห็นชอบให้ตั้งกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และเห็นชอบในการแต่งตั้งสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ทรงผนวชหรือไม่ ซึ่งปรากฏว่าได้มีสมาชิกยกมือให้ความเห็นชอบโดยพร้อมเพรียงกัน โดยไม่มีสมาชิกคนใดที่ยกมือไม่ให้ความเห็นชอบ[230] ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า นอกจากการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาเมื่อคราวที่มีการแต่งตั้งกรมพระชัยนาทนเรนทรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2493 แล้ว การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ ก็น่าจะมีส่วนอย่างสำคัญในการกระตุ้นให้มีการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ในเวลาต่อมาด้วย และไม่ว่าสมมติฐานดังกล่าวจะถูกต้องหรือไม่ก็ตาม การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในครั้งนี้ได้กลายเป็นครั้งสุดท้ายที่สมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนมีโอกาสอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะนับแต่นี้เป็นต้นไปจะไม่ปรากฏบทบาทดังกล่าวของสมาชิกรัฐสภาอีกเลย



ภาพที่ 5.13 สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี ทรงปฏิญาณพระองค์ต่อสภาผู้แทนราษฎร[231]

---

[230] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499: เผียน ต.28/2.

[231] สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, รัตนราชินีศรีประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, 2549), น. 29.

สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี ได้เสด็จพระราชดำเนินมาทรงปฏิญาณพระองค์ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2499[232] และได้ทรงทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม ถึง 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499 โดยหลังจากทรงสิ้นสุดหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ในเวลาต่อมาได้มีพระบรมราชโองการประกาศเฉลิมพระอภิไธย สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี เป็น สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2499 เนื่องจากทรงมีพระราชดำริเห็นว่า สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี ได้ทรงดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ทรงผนวช และทรงปฏิบัติพระราชภารกิจแทนพระองค์ด้วยพระปรีชาสามารถ สนองพระราชประสงค์เป็นที่เรียบร้อย เป็นการสมควรที่จะได้เฉลิมพระอภิไธยให้เชิดชูพระเกียรติยศยิ่งขึ้น[233]

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล ได้วิเคราะห์เอาไว้ว่า เหตุผลที่ทรงเปลี่ยนพระทัยตั้งสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ก็เพื่อที่จะทรงเฉลิมพระนามสมเด็จพระราชินีโดยเพิ่มคำว่า “นาถ” อันเป็นเหตุผลที่ทำให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งแต่แรก มิใช่เป็นเรื่องของการที่ทรงเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว จึงทำให้ทรงได้รับการเฉลิมพระนามเพิ่มคำว่า “นาถ” อย่างที่เข้าใจกันทั่วไป และกรณีนี้ก็มิได้เป็นการทำตามประเพณีในสมัยรัชกาลที่ 5 ด้วย เนื่องจากกรณีของ สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินี นั้น ทรงได้รับการเลื่อนพระอิสริยยศเป็นสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ ตั้งแต่ขณะที่ทรงดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ และอันที่จริงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตั้งพระทัยให้ใช้เป็นการชั่วคราวไปจนถึงเวลาที่พระองค์เสด็จฯ กลับคืนมายังพระนครเท่านั้น กระทั่งในเวลาต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ประกาศเฉลิมพระปรมาภิไธยให้พระราชมารดาใหม่ใน พ.ศ. 2453 ทำให้มีการเรียกพระนามดังกล่าวเป็นการถาวร[234]

---

[232] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 18/2499, สมัยสามัญ, 20 กันยายน 2499: 20 – 21.

[233] ประกาศเฉลิมพระอภิไธย สมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 103 (11 ธันวาคม 2499): 1640 – 1641.

[234] สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, “ความเป็นมาของคำว่า “นาถ” ใน “พระบรมราชินีนาถ,” ฟ้าเดียวกัน, ปีที่ 3, ฉบับที่ 3, น. 100 (กรกฎาคม – กันยายน 2548).

ตารางที่ 5.5 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2499

ครั้งที่	รายพระนามและรายนาม ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	เหตุแห่ง การแต่งตั้ง	องค์กรที่แต่งตั้ง	ระยะเวลาในการสำเร็จราชการ แทนพระองค์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490				
1	คณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ พระยามานวราชเสวี พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	9 พฤศจิกายน ถึง 5 ธันวาคม พ.ศ. 2490
2	คณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ พระยามานวราชเสวี พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	5 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ถึง 23 มีนาคม พ.ศ. 2492
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492				
3	คณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ พระยามานวราชเสวี พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	บทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ทำหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์คนใหม่	23 มีนาคม ถึง 25 มิถุนายน พ.ศ. 2492
4	พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	คณะองคมนตรี และรัฐสภา	25 มิถุนายน พ.ศ. 2492 ถึง 24 มีนาคม พ.ศ. 2493
5	พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์ และรัฐสภา	5 มิถุนายน พ.ศ. 2493 ถึง 7 มีนาคม พ.ศ. 2494
6	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	7 ถึง 12 มีนาคม พ.ศ. 2494
7	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	คณะองคมนตรี และรัฐสภา	12 มีนาคม ถึง 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494
เกิดการรัฐประหารและมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้บังคับ				
8	คณะรัฐมนตรี	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	29 พฤศจิกายน ถึง 2 ธันวาคม พ.ศ. 2494
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495				
9	สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงผนวช)	คณะองคมนตรี และรัฐสภา	22 ตุลาคม ถึง 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499

5.3.5 ประเพณีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

ดังที่ได้เห็นมาแล้วว่าลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้แก่ การที่รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทุกกรณี แม้กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองก็ตาม การแต่งตั้งดังกล่าวย่อมต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย ทว่าระหว่างการบังคับใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ประกาศใช้หลังจากที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจในช่วงปลาย พ.ศ. 2501 นั้น มีเหตุการณ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้น เนื่องจากพระมหากษัตริย์ได้เสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศหลายครั้งระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510 อันเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และจะต้องนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ได้กล่าวถึงการเสด็จประพาสต่างประเทศของพระมหากษัตริย์ภายหลังการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เอาไว้ว่า รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะให้พระมหากษัตริย์ได้แสดงพระองค์ทั้งในประเทศและนานาประเทศ เพราะเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบารมีมากขึ้น รัฐบาลก็จะได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นไปด้วย จอมพลสฤษดิ์ตระหนักว่าเขามีภาพลักษณ์ที่ไม่ค่อยดีและไม่ค่อยเป็นที่รู้จักของประเทศตะวันตก จึงหันไปพึ่งพระบารมีของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเติบโตมาในยุโรปตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์และทรงรับสั่งภาษาต่างประเทศได้หลายภาษา อีกทั้งยังทรงมีสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถที่ทรงมีพระจริยวัตรที่งดงาม เพื่อเป็นการเพิ่มชื่อเสียงของประเทศและรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์จึงได้จัดให้ทั้งสองพระองค์เสด็จประพาสประเทศต่าง ๆ โดยรัฐบาลเห็นว่านอกจากการปรากฏพระองค์จะทำให้ต่างชาติวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลไทยว่าเป็นเผด็จการน้อยลงแล้ว น่าจะทำให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลน้อยลงด้วย เพราะจะหันไปให้ความสนใจพระราชกรณียกิจในการเสด็จประพาสต่างประเทศแทน[235]

ในพระราชนิพนธ์ เรื่อง *ความทรงจำในการตามเสด็จต่างประเทศทางราชการ* สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทรงบันทึกเกี่ยวกับการเสด็จต่างประเทศเอาไว้ว่า *“...ใน พ.ศ. 2502 ข้าพเจ้าได้ตามเสด็จต่างประเทศเป็นครั้งแรก โดยไปสาธารณรัฐเวียตนามทางราชการ (State Visit) เป็นเวลาเพียง 3-4 วัน ต่อไปพระเจ้าอยู่หัวเสด็จอินโดนีเซียและพม่าอีก*

---

[235] ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข, และ ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), น. 354 – 356.

2 ประเทศ ข้าพเจ้าก็ได้ตามเสด็จไปด้วยอีก ระหว่างนั้นเองก็ได้ข่าวว่ารัฐบาลกำลังดำเนินการติดต่อกับรัฐบาลอเมริกาและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปหลายประเทศ เพื่อเตรียมการเสด็จพระราชดำเนินไปเยี่ยมประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นทางราชการ รวมทั้งสิ้น 15 ประเทศด้วยกัน..."[236]

ตารางที่ 5.6 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510

ครั้งที่	ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	เหตุแห่งการแต่งตั้ง	ระยะเวลาในการสำเร็จราชการแทนพระองค์
1	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศเวียดนาม)	18 ถึง 20 ธันวาคม พ.ศ. 2502
2	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศอินโดนีเซีย)	8 ถึง 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503
3	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศพม่า)	2 ถึง 5 มีนาคม พ.ศ. 2503
4	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรป)	14 มิถุนายน ถึง 18 สิงหาคม พ.ศ. 2503
5	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศปากีสถาน)	11 ถึง 22 มีนาคม พ.ศ. 2505
6	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศสหพันธ์มาลายา)	20 ถึง 27 มิถุนายน พ.ศ. 2505
7	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศมาเลเซีย)	17 สิงหาคม ถึง 13 กันยายน พ.ศ. 2505
8	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศญี่ปุ่นและจีน)	27 พฤษภาคม ถึง 8 มิถุนายน พ.ศ. 2506
9	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศฟิลิปปินส์)	9 ถึง 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2506
10	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศออสเตรีย)	12 กันยายน ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2507
11	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศอังกฤษ)	15 กรกฎาคม ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2509
12	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศอิหร่าน)	23 ถึง 30 เมษายน พ.ศ. 2510
13	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (เสด็จฯ ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา)	6 ถึง 29 มิถุนายน พ.ศ. 2510

[236] สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ, ความทรงจำในการตามเสด็จต่างประเทศทางราชการ, (กรุงเทพมหานคร : กิเลนการพิมพ์, 2547), น. 81.

มีปัญหาต้องพิจารณาว่าระหว่างการบังคับใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 นี้ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีวิธีการปฏิบัติอย่างไร เนื่องจากว่าในรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับดังกล่าวไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เลยแม้แต่มาตราเดียว แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นหลายครั้ง

ในเบื้องต้นนั้นสมควรกล่าวถึงที่มาของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 โดยสังเขปก่อนว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495[237] กระทั่งในเดือนมกราคมปีถัดมาได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และโดยเหตุที่มุ่งหมายให้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับดังกล่าวใช้บังคับไปพลางก่อนจนกว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ[238] จะได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนบทบัญญัติน้อยที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทย และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าโดยปกติรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะไม่บัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ก็เช่นกัน ไม่มีมาตราใดเลยที่กล่าวถึงเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้มีผลใช้บังคับในช่วงปลาย พ.ศ. 2502 คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ จะเสด็จพระราชดำเนินประพาสต่างประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสมควรจะได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้เพื่อปฏิบัติพระราชภารกิจในระหว่างที่จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ทั้งนี้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะไม่ได้บัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้โดยตรงก็ตาม แต่ก็มีบทบัญญัติมาตรา 20 เป็นทางแก้ไว้แล้วว่า

“ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวแก่การวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคก่อนเกิดขึ้นในวงงานของสภาหรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภาวินิจฉัย ให้สภาวินิจฉัยชี้ขาด”

---

[237] ดู ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75, ตอนที่ 81 (21 ตุลาคม 2501).

[238] ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 6 กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย

คณะรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 วรรคสอง แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ขอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในสองประเด็น ประเด็นแรก พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ และประเด็นที่สอง ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่[239]

อันที่จริงปัญหาประการแรกที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่นั้น ยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งเกี่ยวเนื่องกัน คือหากสภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ต้องให้สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีไม่ได้ขอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มต้นการพิจารณา หลวงประกอบนิติสาร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงอภิปรายตั้งข้อสงสัยว่าเหตุใดคณะรัฐมนตรีจึงไม่ขอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยด้วยว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะต้องให้สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่

“...ท่านมีเหตุผลอย่างไรจึงเสนอขอให้สภาวินิจฉัยเพียงว่า ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยนั้นพระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจจะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยประธานแห่งสภานิติบัญญัติ ... เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ... เหตุไรรัฐบาลไม่ขอวินิจฉัยเลยไปว่า ในกรณีที่ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นจะต้องให้สภาให้ความเห็นชอบในการที่ทรงแต่งตั้งเช่นว่านั้นหรือไม่ เหตุที่ข้าพเจ้ามีความสงสัยนี้ ... เพราะว่าข้าพเจ้าได้พิจารณาดูรัฐธรรมนูญที่เราได้ใช้ ๆ กันมา ข้อความหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเรานั้นต่างฉบับต่างบัญญัติไว้เป็นพิเศษในเรื่องนี้หาได้ตรงกันทุกประการไม่ เป็นต้นว่าธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. 2475 อันเป็นฉบับแรก มาตรา 5 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องถวายพระราชอำนาจที่จะทรงแต่งตั้ง นั่นเห็นจะเป็นนอกประเด็นไป แล้วก็เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 ฉบับถาวรจะถวายพระราชอำนาจให้ทรงแต่งตั้งคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนขึ้นเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร... ส่วนรัฐธรรมนูญ 2489 ซึ่งเวลานั้นมีสองสภา ... ถวายพระราชอำนาจ ทำนองเดียวกับ พ.ศ. 2475 ทรงแต่งตั้งคนเดียวหรือหลายคนเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แล้วก็มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ... ต่อมามีการรัฐประหาร รัฐธรรมนูญ 2490 ฉบับชั่วคราวนั้น บทบัญญัติกึ่งถวายพระราช

---

[239] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 44, 26 พฤศจิกายน 2502: 1840 – 1841.

อำนาจ คือบัญญัติว่าจะทรงแต่งตั้งคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการและก็ไม่ต้องขอความเห็นชอบของสภา ต่อมารัฐธรรมนูญถาวร 2492 มาตรา 19 ถวายพระราชอำนาจให้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่ง นี่หมายความว่าคนเดียว ไม่ใช่คณะ เป็นผู้สำเร็จราชการด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาอีก ... รัฐธรรมนูญฉบับ 2492 นี้เป็นฉบับแรกที่บัญญัติให้ประธานรัฐสภารับสนองพระบรมราชโองการ ... คราวนี้มา พ.ศ. 2495 ก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475 และมาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 บทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญ 2492 คือ แต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของสภา แต่โดยเหตุที่ตามรัฐธรรมนูญนั้นมีสภาเดียวจึงรับความเห็นชอบของสภาผู้แทน ... เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าหากสภานี้ได้ลงมติไปตามแนวที่รัฐบาลเสนอมา คือหมายความว่าทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจจะแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐธรรมนูญหลายฉบับก็บัญญัติต่างกันในเรื่องขอความเห็นชอบของสภาหรือไม่ ... เพื่อความกระจ่างข้าพเจ้าอยากจะขอให้รัฐมนตรีชี้แจงสักหน่อยว่าเหตุใดจึงไม่ขอให้วินิจฉัยไปเลยว่าต้องขอความเห็นชอบของสภาหรือไม่ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาภายหลัง... "[240]

พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้ชี้แจงสาเหตุที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้ขอให้วินิจฉัยว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องให้สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบหรือไม่ เพราะเห็นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในวงงานของสภา ซึ่งตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 20 วรรคสองนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นนี้อยู่แล้ว คณะรัฐมนตรีจึงไม่จำเป็นต้องเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีก[241] อย่างไรก็ดี พลเอก ส. สุทธิสารรณกร ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าประเด็นที่จะให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่นี้ไม่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนใดเสนอญัตติไว้ก่อน เป็นแต่เพียงการยกขึ้นอภิปรายกันเองเท่านั้น จึงขอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะสองประเด็นแรกก่อนว่า เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้หรือไม่ และประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการใช่หรือไม่ ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมได้ลงมติให้การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยให้ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ[242]

จากนั้น นายกมล วรรณประภา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอญัตติให้วินิจฉัยว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

---

[240] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 44, 26 พฤศจิกายน 2502: 1841 – 1844.

[241] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 44, 26 พฤศจิกายน 2502: 1845 – 1846.

[242] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 44, 26 พฤศจิกายน 2502: 1849 – 1850.

หรือไม่ เพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในวงงานของสภา และสภาชอบที่จะวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งปรากฏว่ามีสมาชิกให้การรับรองญัตติดังกล่าว อย่างไรก็ดี มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกคนหนึ่ง คือ พลอากาศเอก บุญชู จันทรุเบกษา อภิปรายคัดค้านว่าควรจะเสนอญัตติดังกล่าวในวันหลัง แต่สุดท้ายประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญอนุญาตให้เสนอญัตติดังกล่าวได้[243] แต่ก่อนที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง คือ พลตำรวจตรี ฉัตร หนุนภักดี ได้อภิปรายเสนอว่าควรให้การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็น “พระราชอำนาจโดยเฉพาะ” โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

“...การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเสด็จไปต่างประเทศหรือไม่ได้อยู่ในประเทศและมีพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการโดยประธานสภารับสนองพระบรมราชโองการนั้น เห็นควรจะได้ให้เป็นพระราชอำนาจโดยเฉพาะ สภานี้ก็เป็นสภาที่ถวายความจงรักภักดีโดยแน่นแฟ้น ... กระผมคิดว่าสภานี้ควรจะถวายพระราชอำนาจ ไม่ควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องในการที่จะรับผิดชอบหรือเข้าไปเสนอให้มีแนวความคิดเห็นแตกต่างไปกับพระราชอำนาจที่จะได้ทรงใช้”[244]

สุดท้ายประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งปรากฏว่ามีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 30 คน ยกมือเห็นว่าต้องได้รับความเห็นชอบ ในขณะที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 81 คน ยกมือเห็นว่าไม่ต้องขอความเห็นชอบ เป็นอันว่าเสียงข้างมากของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเป็นยุติว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ[245] เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นนั้น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เกิดขึ้นในทางความเป็นจริงระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510 จึงเป็นไปในทิศทางดังกล่าว คือพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ[246]

---

[243] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 44, 26 พฤศจิกายน 2502: 1850 – 1851.

[244] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 44, 26 พฤศจิกายน 2502: 1851 – 1852.

[245] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 44, 26 พฤศจิกายน 2502: 1852.

[246] อันที่จริงยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งไม่ได้มีการเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ ปัญหาที่ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ด้วยหรือไม่ เพราะที่ผ่านมาผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ก่อนเข้ารับหน้าที่เสมอ อย่างไรก็ดี จากการพิจารณารายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ



ภาพที่ 5.14 สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์ เสด็จพระราชดำเนินทรงปฏิญาณพระองค์ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2509[247]

พบว่าในทางปฏิบัติผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510 ได้ปฏิญาณตนต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญก่อนเข้ารับหน้าที่ด้วย เช่น สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์ ได้เสด็จมาทรงปฏิญาณตนต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่จะทรงเข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศเวียดนามในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2502 ดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 46, 17 ธันวาคม 2502: 1875 – 1877. หรือกรณีที่ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศญี่ปุ่นและประเทศจีนใน พ.ศ. 2506 พระองค์ได้เสด็จมาทรงปฏิญาณตนต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นกัน ดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 145, 23 พฤษภาคม 2506: 256 – 258.

[247] สุมาลี บำรุงสุข, สุกัญญา บำรุงสุข และ ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, <u>สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี</u>, (กรุงเทพมหานคร : โครงการไทยศึกษา ฝ่ายวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), น. 190.

จากกรณีที่ได้กล่าวมานี้เท่ากับว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาเป็น “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะเมื่อพิจารณาจากการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้แทบทั้งหมดล้วนแต่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาทั้งสิ้น การที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาจึงต้องถือว่าเป็นสถานการณ์เฉพาะในระหว่างการใช้บังคับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 แล้ว ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรยังคงบัญญัติรับรองให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับก่อน ๆ โดยในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หลวงประกอบนิติสาร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้อภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้เอาไว้อย่างน่าฟังว่า การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องเฉพาะหน้า และยืนยันว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรต้องกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา

“...การที่จะกล่าวว่า ... ระบอบรัฐธรรมนูญของเรา ... เคยมีมาอย่างไรนั้น ก็เห็นจะต้องกล่าวว่าโดยหลักแล้วความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นหลัก การไม่ต้องการความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นข้อยกเว้น จริงอยู่เมื่อครั้งรัฐบาลคณะนี้ได้เสนอต่อสภานี้ให้วินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่าจะต้องรับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่นั้น สภานี้ได้มีมติไปว่าไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ... ข้าพเจ้ามองมติอันนั้นว่าเป็นมติขบปัญหาเฉพาะหน้า เพราะว่าในระยะที่เราลงมตินั้น เป็นระยะที่มีการปฏิวัติใหม่ ๆ ก็ว่าได้ เหตุการณ์ทั้งหลายแวดล้อมอย่างไร ก็เป็นเหตุผลที่เราลงมติเช่นนั้น และก็เป็นเรื่องเหมาะสมแก่พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์และเหตุการณ์ปัจจุบันอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าไม่มีอะไรที่จะตำหนิติเตียนมตินั้นเลยแม้แต่น้อย แต่ว่าครั้งนี้เป็นครั้งที่เราจะร่างรัฐธรรมนูญถาวรลงเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นตัวบทบัญญัติ เพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักปกครองบ้านเมืองต่อไป ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ข้อใหญ่ใจความคือว่าพระมหากษัตริย์นั้น ถ้าจะทรงใช้พระราชอำนาจอันใดเกี่ยวกับบ้านเมือง ไม่ใช่เกี่ยวกับส่วนพระองค์ ... ก็ไม่เป็นการสมควรเลยที่จะไปตราบทบัญญัติรัฐธรรมนูญถวายพระราชอำนาจให้ทรงใช้ได้โดยอิสระ โดยพระราชอัธยาศัยไม่ต้องรับความเห็นชอบจากใคร ... เราต้องไม่ลืมว่าเมื่อมีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งใด ผู้ที่มาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นไม่ว่าจะเป็นคนคนเดียวหรือเป็นคณะบุคคลก็ย่อมมีอำนาจเหมือนกับพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจทรงยับยั้งกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นในเรื่องพระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายนี้มองให้ลึกซึ้งแล้ว

เป็นเรื่องที่ละเอียดประณีตและแนบเนียน ซึ่งถ้าใช้ได้โดยถูกต้องหรือใช้โดยผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งราษฎรและสภาเห็นว่าถูกต้องเรื่องก็เรียบร้อยกันไป แต่ว่าถ้าการใช้นั้นเป็นการใช้โดยบุคคลที่ไม่ถูกต้องหรือโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว อาจจะเกิดเหตุอะไร ๆ ก็ได้ อาจจะก่อความไม่พอใจให้แก่สภา อาจจะเกิดการกระทบกระทั่งกันระหว่างรัฐบาลกับพระมหากษัตริย์แล้วเมื่อนั้นเหตุการณ์อันไม่พึงปรารถนาอย่างยิ่งก็อาจจะอุบัติขึ้น เพราะฉะนั้นเหตุผลที่รัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับที่เป็นรัฐธรรมนูญถาวรได้บัญญัติมาแล้วว่าต้องรับความเห็นชอบต่อสภานั้นจึงมีเหตุผล ... เพราะฉะนั้นการที่จะตราบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้เป็นหลักว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของสภานี้เป็นไปโดยวิถีทางของระบอบการปกครองที่เรียกกันว่าประชาธิปไตยนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะเอาสภามารับมารู้ในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ... โดยหลักกล่าวได้ว่าถ้าแม้ว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงเห็นว่าท่านผู้ใดผู้หนึ่งหรือจำนวนใดจำนวนหนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้วละก็เป็นการหนีกฎธรรมชาติไม่พ้นว่าความเห็นของคนเรานี้ก็มีคนอื่นแย้งได้ คนหนึ่งไม่เห็นด้วยก็ได้ และมีเวลาผิดได้ด้วย เพราะฉะนั้นประชาชนหรือสมาชิกสภาหรือรัฐบาลในขณะหนึ่ง ๆ จะมีความเคารพนับถือพระมหากษัตริย์เพียงใดก็ตาม อาจจะมีความไม่พอใจในตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นก็เป็นของที่เป็นไปได้ง่าย ... ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี 2475 ฉบับถาวร ปี 2489 ปี 2492 ปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ซึ่งมีบทบัญญัติว่า การทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น เป็นไปด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา นี่เป็นหลักที่เราควรจะยืนยันไว้"[248]

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหลังจากนั้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จะยังคงยืนยันหลักการที่ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ปรากฏว่าเมื่อมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บทบัญญัติในเรื่องนี้ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีการกำหนดให้การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นพระราชอำนาจโดยเฉพาะ จึงกล่าวได้ว่าสภาพการณ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เกิดขึ้นภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งดูเหมือนจะเป็นเรื่องชั่วคราวนั้น ได้ถูกนำมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เสียแล้ว และได้ตกทอดมายังรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับต่อ ๆ มา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

---

[248] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 8, 7 กันยายน 2504: 301 – 304.

บทที่ 6
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ถึง ปัจจุบัน

6.1 การรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ “เพิ่มพูน” พระราชอำนาจ

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งสุดท้ายในคราวที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญฉบับถาวร หลังจากนั้นทุกฉบับต่างก็เดินตามกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทั้งสิ้น จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกครั้ง หลังจากที่ไม่เคยแก้ไขกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้เลยตลอดระยะเวลากว่า 40 ปี โดยในครั้งนี้นับเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองนั้น จากเดิมที่รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนไปกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาอีกต่อไป[1]

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังมีบทบัญญัติใหม่ ๆ เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้แก่ การกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ กล่าวคือ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้น โดยปกติแล้วคณะองคมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องประชุมร่วมกันเป็นรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าว แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบนั้นจะเกิดเป็นปัญหาขึ้น เนื่องจากไม่มีรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 คงเห็นถึงปัญหาดังกล่าวนี้ จึงกำหนดให้วุฒิสภาเพียงสภาเดียวทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยลำพังในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ[2]

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 16

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17 วรรคสอง

ตารางที่ 6.1 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534**
มาตรา 16 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	**มาตรา 16** ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
มาตรา 17 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 16 ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	**มาตรา 17** ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 16 ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง

มีข้อสังเกตด้วยว่านอกจากเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับกฎเกณฑ์ในหมวดพระมหากษัตริย์อีกสองเรื่อง เรื่องแรก คือ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดให้การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนไปกำหนดว่ากรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้ว รัฐสภาไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติในกรณีดังกล่าวอีกต่อไป อำนาจในการให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติของรัฐสภานั้นคงเหลือแต่เฉพาะกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้เท่านั้น โดยในกรณีเช่นว่านี้คณะองคมนตรีจะเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อไป อีกเรื่องหนึ่ง คือ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะกำหนดให้กระทำได้

โดยวิธีการอย่างเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนไปกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตอย่างมากว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเป็นไปในทิศทางที่ลดทอนอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน แปรผกผันกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ปัญหาที่ต้องพิจารณามีอยู่ว่าอะไรคือมูลเหตุของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จากการสำรวจตรวจสอบพบว่าในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว แทบไม่ปรากฏคำอธิบายในทางตำรา บทความ หรือแม้แต่การอภิปรายในทางวิชาการเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น[3]

---

[3] ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แทบไม่มีการกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติในหมวดพระมหากษัตริย์ หรือหากจะมีก็เป็นการกล่าวถึงเฉพาะประเด็นเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์เท่านั้น โปรดดู ไพโรจน์ โพธิไสย. “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 41. ฉบับที่ 2. (กุมภาพันธ์ 2536) : 57 – 80. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549. น. 9. และ สมยศ เชื้อไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549. น. 42. ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญเอง เมื่อต้องกล่าวถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยก็ไม่ได้มีการชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548. น. 16 – 17. มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543. น. 251 – 253. และ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555. น. 255 – 256. อย่างไรก็ดี ในระยะหลังมานี้เริ่มมีการอภิปรายถึงความเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติว่าด้วยพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บ้างแล้ว เช่น วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “คำนำ.” ใน คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551.

ดูเหมือนว่าวงวิชาการและสังคมไทยในเวลานั้นจะมุ่งความสนใจไปที่การสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารและความไม่เป็นประชาธิปไตยของสถาบันการเมืองอื่น ๆ เช่น วุฒิสภา เป็นสำคัญ โดยไม่ทันสังเกตว่ามีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับบทบัญญัติในหมวดพระมหากษัตริย์ หรืออาจสังเกตเห็นแต่เลี่ยงไม่กล่าวถึงก็ไม่อาจทราบได้ เมื่อเป็นเช่นนี้วิธีที่ดีที่สุดในการทำความเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงได้แก่การย้อนกลับไปพิจารณาเอกสารรายงานการประชุมขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ในเบื้องต้นสมควรกล่าวถึงความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยสังเขปเสียก่อนว่า หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ใช้บังคับมาเป็นเวลาถึง 12 ปี คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมี พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้า ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534[4] และได้มีการประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สิ้นสุดลง[5] ต่อมาในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีการแปรสภาพ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” เป็น “สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ”ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยมี “หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” เป็น “ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ”[6] นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้มี “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ[7]

สำหรับกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้ง “คณะกรรมาธิการ” ขึ้นมาคณะหนึ่ง

---

[4] ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง การยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534): 9 – 11.

[5] ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และการปฏิบัติงานตามปกติขององคมนตรี และศาลทั่วประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534): 14.

[6] ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 18

[7] ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 6 และมาตรา 7

จำนวนไม่เกิน 20 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ[8] จากนั้นเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมาธิการแล้ว ก็ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสามวาระ และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็จะนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป[9]

6.2 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสองประเด็น ประเด็นแรก คือ การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และประเด็นที่สอง คือ การกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ สำหรับประเด็นแรกนั้นถูกเสนอขึ้นในชั้นของ “คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ” ส่วนประเด็นที่สองถูกเสนอขึ้นในชั้นของ “คณะกรรมาธิการวิสามัญ” ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นในการพิจารณาวาระที่สอง

6.2.1 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้น ปรากฏครั้งแรกในร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้น โดยมีข้อความว่า

“มาตรา 16 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม <u>จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์</u> และให้<u>ประธานองคมนตรี</u>เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และแจ้งให้<u>ประธานรัฐสภา</u> <u>นายกรัฐมนตรี</u> และ<u>ประธานศาลฎีกา</u>ทราบ”[10]

---

[8] ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 10

[9] ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 11 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2534 ข้อ 103 – 109.

[10] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ร. 4/2 – 4/3.

ตารางที่ 6.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยกร่างขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	**ร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้น**
มาตรา 16 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	**มาตรา 16** ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานศาลฎีกาทราบ

บทบัญญัติที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้นนี้มีความแตกต่างจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อยู่สามประเด็น ประเด็นแรก คือ อำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จากเดิมที่เป็นอำนาจร่วมกันของพระมหากษัตริย์และรัฐสภา บัดนี้ได้เปลี่ยนเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยลำพัง รัฐสภาไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป ประเด็นที่สอง คือ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จากเดิม คือ “ประธานรัฐสภา” เปลี่ยนเป็น “ประธานองคมนตรี” และประเด็นสุดท้ายที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ การแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานศาลฎีกาทราบ

สำหรับประเด็นเรื่องผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น สุดท้ายได้มีการกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเช่นเดิม ส่วนการแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานศาลฎีกา ทราบถึงการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นได้มีการตัดถ้อยคำในส่วนนี้ออกไปทั้งหมด ปัญหาที่ต้องพิจารณาจึงเหลือเพียงประเด็นแรก คือ การให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งได้กลายเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยประเด็นนี้ได้นำไปสู่การถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหมู่ของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการบัญญัติตามที่ฝ่ายเลขานุการเสนอมานั้น นำโดย นายอดุล วิเชียรเจริญ และ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ส่วนกรรมาธิการที่คัดค้านเรื่องนี้อย่างชัดเจน ได้แก่ นายสุจิต บุญบงการ และ นายสมภพ โหตระกิตย์

เหตุผลของฝ่ายที่สนับสนุนให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้นมีอยู่ว่า การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเรื่องส่วนพระองค์ จึงทรงกระทำได้โดยไม่จำต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยมองว่าเรื่องนี้เป็น “พระราชอำนาจ” ของพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่ “อำนาจในทางการเมือง” ของรัฐสภา ดังจะเห็นจากคำอภิปรายของนายอดุล วิเชียรเจริญ ว่า

“...การสืบสันตติวงศ์ก็ตาม การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ก็ตามเป็นเรื่องส่วนพระองค์ เป็นพระราชอำนาจที่น่าจะทรงกระทำได้ ในเมื่อสามารถจะทรงกระทำได้ และอันนี้รวมไปตลอดถึงการสืบราชสมบัติก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎมณเฑียรบาลอยู่แล้ว ส่วนการที่สภาจะมีอำนาจแก้นั้น ผมเห็นด้วยที่จะให้ใส่ไว้ว่าถ้าจะแก้ ถ้ารัฐสภาแก้ได้และแก้อย่างที่พึงจะแก้รัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่การใดที่จะพึงเป็นไปก็น่าจะเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล ถ้าไม่มีกรณีที่ต้องใช้กฎมณเฑียรบาลกล่าวคือการที่จะทรงแต่งตั้งในเมื่อจะไม่สามารถที่จะทรงบริหารราชการแผ่นดินได้ก็น่าจะให้พระองค์ท่านเป็นผู้ตั้ง ไม่จำเป็นจะต้องให้รัฐสภา อันนี้มิใช่อำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด และจะต้องแยกให้เห็นชัดประเด็นระหว่างอำนาจในทางการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรกับพระราชอำนาจซึ่งเป็นพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์”[11]

ขณะที่ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เห็นว่า การที่รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบตามที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอ ก็จะขัดกันเองกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ จึงควรให้รัฐสภาทำหน้าที่เพียง “รับทราบ” การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น

“...เราก็เขียนรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ทีนี้ถ้าเวลาที่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงอยู่ แล้วก็ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ และบอกต้องไปขอความเห็นชอบจากสภา สมมติว่าสภาไม่ให้ความเห็นชอบ แล้วเกิดอะไรขึ้น คือถ้าเราบอกว่าให้ไปขอความเห็นชอบ มันก็มีได้ทั้งเห็นชอบและไม่เห็นชอบ จะไปบอกว่ารัฐสภาจะต้องเห็นชอบคงเป็นไปไม่ได้ ไม่อย่างนั้นจะไปให้ความเห็นชอบทำไม ให้ทราบเฉย ๆ ก็พอ ทีนี้ถ้าเผื่อไม่ให้ความเห็นชอบ อะไรจะเกิดขึ้นกับหลักตามมาตรา 6 ที่เราว่า”[12]

---

[11] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ร. 4/4.

[12] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ร. 4/4 – 4/5.

สำหรับฝ่ายที่คัดค้าน เช่น นายสมภพ โหตระกิตย์ มีความเห็นว่า การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้นเท่ากับเป็นการลดความสำคัญของรัฐสภาลงไป โดยนายสมภพเห็นว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้แทนของพระองค์ การแต่งตั้งจึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

“ยังไม่ค่อยสบายใจถ้าจะเปลี่ยนหลักการอันนี้ไป เพราะเหตุที่ว่าคนเขาจะมองเห็นประการว่าลดความสำคัญของรัฐสภาลงไป ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นเป็นผู้แทนของพระองค์ตามบทบัญญัติของกฎหมายเลยทีเดียว เพราะฉะนั้นก็ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นหลักของกฎหมายรัฐธรรมนูญปัจจุบัน เพราะฉะนั้นถ้าตัดออกไปแล้ว ความรู้สึกเข้าใจผิดจะมีเพิ่มขึ้นสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้...”[13]

นายสุจิต บุญบงการ ซึ่งอยู่ในฝ่ายที่คัดค้านเช่นเดียวกับนายสมภพ ได้ให้เหตุผลว่า การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับการสืบราชสมบัตินั้นมีความเกี่ยวพันกันอยู่ กล่าวคือ เมื่อการสืบราชสมบัติต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเช่นกัน โดยนายสุจิตมองว่าการให้ความเห็นชอบของรัฐสภานั้นเป็นการผสาน “โบราณราชประเพณี” กับ “หลักการประชาธิปไตย” ให้เข้ากันได้อย่างดี และเท่าที่ผ่านมารัฐสภาก็ไม่เคยปฏิเสธไม่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

“...เรื่องการแต่งตั้งผู้สำเร็จนี่น่าจะไปพาดพิงกับการสืบราชสมบัติ ... หลังจากที่เราใช้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แล้วเราแอสซูม (Assume) ว่าพระองค์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ... เมื่อการสืบราชสมบัตินั้นประเพณีที่เป็นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เราก็จะให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อน ... ทีนี้ถ้าสมมติว่าไม่ให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อนก็จะมีปัญหาในแง่หลักการอยู่ ... ถ้าสมมติมีการขัดแย้งกันขึ้น รัฐสภาไม่รับการเสนอขององค์พระมหากษัตริย์ในเรื่องผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน อันที่จริงแล้วเรื่องนี้ก็ไม่ควรจะเกิดขึ้น แต่ถ้าสมมติเกิดขึ้นหมายความว่ามีปัญหาอยู่พอสมควรระหว่างสถาบันสองสถาบัน ... ตรงนั้นก็จะเป็นปัญหาในแง่หลักการว่าสถาบันไหนในระบบที่มีอำนาจในทางการเมืองมากกว่ากัน ... ก็คือให้สภาเขาเอนดอร์ส (Endorse) เสียหน่อย แล้วเท่าที่ผ่านมาสภาก็ไม่เคยรีเจคท์ (Reject) ... และจะมีการเชื่อมโยงกันอย่างดีระหว่างโบราณราชประเพณีกับหลักของประชาธิปไตยในปัจจุบัน...”[14]

---

[13] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ร. 4/3.

[14] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: วีณา 5/1.

จากคำอภิปรายของนายสุจิต จะเห็นได้ว่าเรื่องการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะไปเกี่ยวพันกับเรื่องการสืบราชสมบัติ กล่าวคือปัญหาว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าการสืบราชสมบัติต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ถ้าการสืบราชสมบัติต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเช่นกัน แต่ถ้าการสืบราชสมบัติไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ไม่จำต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานจึงได้ให้ที่ประชุมข้ามไปพิจารณาเรื่องการสืบราชสมบัติก่อน ซึ่งปรากฏว่าในร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการยกร่างขึ้นนั้นได้มีการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้ว ทั้งนี้ นายมีชัยได้กล่าวนำว่าเรื่องการสืบราชสมบัติมีการเปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมที่ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบการขึ้นครองราชย์ทุกกรณี กล่าวคือในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แม้พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ก็ยังต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบก็จะเกิดปัญหาขึ้นและไม่มีทางแก้ไข เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระรัชทายาทตามหลักเกณฑ์ในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์โดยถูกต้องแล้ว การขึ้นครองราชย์ของพระรัชทายาทจึงไม่จำต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาอีก

“อันนี้ผมแก้ไปจากหลักเดิมซึ่งว่าอย่างไร ๆ ก็ต้องขอความเห็นชอบ ทีนี้เมื่อเราไปดูกฎมณเฑียรบาลแล้วนี่ ในกฎมณเฑียรบาลนี้เองก็จะบอกไว้ชัดเจนว่าเมื่อเวลาที่มีการตั้งพระรัชทายาท ... ให้ประกาศข้อความให้ปรากฏแก่พระบรมวงศานุวงศ์ เสนา อำมาตย์ ราชเสวตบริภารและอาณาประชาชนให้ทราบทั่วกัน ... พอไปถึงบทบัญญัติว่าด้วยในเรื่องการขึ้นครองราชย์ของรัชทายาท เขาบอกว่าเมื่อได้ประกาศอย่างนั้นแล้วท่านให้ถือว่าท่านพระองค์นั้นเป็นพระรัชทายาท ... และเมื่อใดถึงกาลอันจำเป็นก็ให้พระรัชทายาทพระองค์นั้นเสด็จขึ้นสืบราชสันตติวงศ์สนองพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศโดยทันที ให้สมดังพระราชประสงค์ที่ได้ประกาศไว้นั้นแล ทีนี้เมื่อไปเขียนรัฐธรรมนูญไว้โดยไม่ได้แยกแยะอย่างนั้นก็ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่าคณะองคมนตรีก็ต้องไปอัญเชิญองค์พระรัชทายาท แล้วก็ไปขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ และคณะองคมนตรีจะทำอย่างไร ไม่มีทางแก้ เพราะฉะนั้น ... เมื่อได้มีการตั้งรัชทายาทตามกฎมณเฑียรบาลโดยถูกต้องแล้ว โดยชอบแล้ว ก็ต้องเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล...”[15]

---

[15] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: วีณา 5/2 – 5/3.

อย่างไรก็ตาม นายสุจิต บุญบงการ ได้อภิปรายคัดค้านว่าไม่ควรพิจารณาเรื่องนี้โดยมุ่งไปที่กรณีซึ่งรัฐสภาจะไม่ให้ความเห็นชอบการขึ้นครองราชย์ แต่ควรพิจารณาในเชิงหลักการว่าการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน โดยเขาได้ยกตัวอย่างว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชก็ทรงขึ้นครองราชย์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หลักการเดิมที่ใช้มาจึงน่าจะถูกต้องเหมาะสมอยู่แล้ว

"...ผมว่าเราพยายามมองในแง่หลักการก่อน แต่การสืบราชสมบัติในสมัยรัชกาลที่ 9 ต่อจากรัชกาลที่ 8 ก็เป็นเรื่องของรัฐสภากราบบังคมทูลเชิญให้เสด็จขึ้นครองราชย์ ซึ่งอันนี้มีความรู้สึกคล้าย ๆ ว่าเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นคนกราบบังคมทูลให้เชิญ ลักษณะมีความศักดิ์สิทธิ์ดีอย่างมากทีเดียว ว่าประชาชนมีความเห็นพ้องต้องกันโดยผ่านไปยังองค์กร ประชาชนเชิญ ผมมองเห็นในส่วนนี้ ผมไม่ได้มองเห็นในแง่ของความขัดแย้ง เพราะว่าอันที่จริงแล้วโอกาสจะขัดแย้งในเรื่องนี้มีน้อยมากและยิ่งถ้าถูกล็อคไว้ด้วยกฎมณเฑียรบาลแล้วก็คงจะไม่พ้น ประการแรกองค์รัชทายาทแน่นอน ก็เป็นแต่เพียงว่าผู้ที่กราบบังคมทูลให้องค์รัชทายาทขึ้นมาสืบราชสมบัติแทนก็คือรัฐสภานั่นเอง ซึ่งอันนี้จะดูสวยกว่าให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดซึ่งไม่ใช่เป็นองค์กรของประชาชนดำเนินการในส่วนนั้น ผมก็มีพอยท์ (Point) ในทางทฤษฎีอย่างนี้ ว่ามองดูก็ดูสวยดีแล้วก็ถูกต้องตามระเบียบที่ทำมาตั้ง 40 – 50 ปี แล้วก็ดูรู้สึกเข้ากันดีกับโบราณราชประเพณี ไม่ได้ไปโอเวอร์ รูล (Over rule) กฎมณเฑียรบาล แม้แต่จะแก้ 50 – 60 ปีแล้วไม่มีใครกล้าแตะเลยที่จะแก้ไขเรื่องนี้..."[16]

จากนั้น นายอรุณ ภานุพงศ์ ได้แสดงทัศนะอีกด้านหนึ่งว่า โดยปกติเรื่องที่เข้าสู่ความเห็นชอบของรัฐสภานั้นจะมีลักษณะในทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องการให้การเมืองเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับตำแหน่งพระมหากษัตริย์มากนัก

"...เรื่องที่เข้าสู่ความเห็นชอบของสภานั้น เป็นเรื่องที่อย่างน้อยมีโพลิติคอลเอลิเมนท์ (Political Element) อยู่ คือว่ามีลักษณะในทางการเมืองอยู่พอสมควรทีเดียวว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ มีฝักมีฝ่าย ผมคิดว่าตำแหน่งพระมหากษัตริย์นี้อาจจะเป็นที่เราอยากจะดีโพลิติไซส์ (Depoliticize) คือไม่อยากให้การเมืองเข้ามามีบทบาทมากนักในเรื่องนี้ ... ผมคิดว่าถ้าเผื่อในรัฐธรรมนูญเราตกลงเป็นข้อตกลงกันแล้วว่าให้ใช้กฎมณเฑียรบาลก็เป็นไปตามนั้น ก็เป็นเสมือนหนึ่งว่าได้รับความเห็นชอบมาจากสภาแล้วเหมือนกัน..."[17]

---

[16] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: วีณา 5/3.

[17] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ยุวนุช 6/1.

การอภิปรายที่สำคัญที่สุดช่วงหนึ่งคือการโต้แย้งระหว่างนายสมภพ โหตระกิตย์ และนายอดุล วิเชียรเจริญ เกี่ยวกับ “ความเป็นพระมหากษัตริย์ของประชาชน” โดย นายสมภพได้ขอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบคอบว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้หรือไม่ โดยเขาเห็นว่าหลักการเดิมเป็นหลักการซึ่งได้รับการยอมรับนับถือมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว การลดทอนความสำคัญของประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนในการสืบราชสมบัติ อาจทำให้มีผู้ครหาได้ว่า “พระเจ้าอยู่หัวที่ไม่ใช่ของประชาชน” หรือ “ไม่ใช่พระมหากษัตริย์ของประชาชน”

“...หลักการที่จะไปทิ้งความสำคัญของประชาชนหรือผู้แทนประชาชน ในเมื่อได้ยอมรับนับถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลา 50 ปีแล้วนี่ จะก่อให้เกิดความรู้สึกในทางที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรเท่าไรเลย มีแต่ทางที่จะเลวร้าย อย่างน้อยที่สุดคำแรกที่ผมคาดเลยครับถ้าอันนี้ออกไปจะกลายเป็นพระเจ้าอยู่หัวที่ไม่ใช่ของประชาชน ... หลักอะไรที่เราได้เคยใส่มาแล้วเยอะแยะเราจะไปเปลี่ยนโดยผมถือหลักอันหนึ่งว่าจำเป็นหรือไม่ ถ้ายังมองไม่เห็นอะไรต่าง ๆ มากมายหรือจะมองเห็นก็ตามแต่เรามีโอกาสแก้โดยทางอื่นได้ แต่จะทิ้งหลักประชาชนไปเสียผมมองเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นขี้ปากอย่างมากจะเป็นอิชชู (Issue) อย่างแรงที่สุดที่เขาจะกล่าวหาได้มาก แล้วจะกระเทือนไปไกลอีกเยอะ ผมขอให้ท่านช่วยกันคิดให้รอบคอบ กฎมณเฑียรบาลที่เขียนรัฐธรรมนูญมานี่หมายความว่าประชาชนยอมรับ เป็นกฎหมายของรัชกาลที่ 6 เท่านั้น เมื่อมาอยู่ในระบอบประชาธิปไตยบอกอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยแล้ว ถ้าจะไปทิ้งเพียงแต่ตัดคำนี้ออกจากรัฐธรรมนูญง่าย ๆ ขอให้คิดการณ์ข้างหน้าว่าอะไรเป็นอย่างไร อย่างน้อยก็อ้างคำเดียวไม่ใช่พระมหากษัตริย์ของประชาชน แล้วเราจะตอบเขาอย่างไร ... ผมเรียนอย่างนี้เพื่อให้เกิดแง่คิดต่าง ๆ ด้วยความรอบรอบ อิชชูนี้ประเด็นนี้ยิ่งใหญ่กว่าประเด็นทั้งหลายที่เราใส่มาเยอะแยะ”[18]

นายอดุล วิเชียรเจริญ ได้อภิปรายโต้แย้งว่า การที่พระมหากษัตริย์จะเป็นของประชาชนหรือไม่ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าพระมหากษัตริย์ทรงขึ้นครองราชย์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ โดยนายอดุลได้ยกตัวอย่างพระมหากษัตริย์ในบางประเทศว่า แม้จะขึ้นครองราชย์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ในความเป็นจริงอาจอยู่ห่างไกลกับประชาชน และการให้เสียงข้างมากในรัฐสภาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งวินิจฉัยเรื่องการสืบราชสมบัตินั้นเป็นการนำอนาคตของชาติไทยไปเสี่ยง

“...การที่พระมหากษัตริย์จะเป็นของประชาชนหรือไม่ เราจะเอาเสียงจากการที่สภาผู้แทนราษฎรหนึ่งในขณะหนึ่งขณะใดซึ่งอาจจะเป็นเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นเสียงให้ความเห็นชอบมาเป็นเกณฑ์วินิจฉัยในเรื่องอื่นนั้นผมยอมรับ แต่ถ้าเอามาเป็นเกณฑ์วินิจฉัยในกรณีที่จะต้องมีการสืบ

---

[18] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ยุวนุช 6/1.

สันตติวงศ์ซึ่งอาจจะเป็นหรือไม่เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล เป็นปัญหาซึ่งเราจะต้องนำเอาชีวิตอนาคตของชาติไทยเราไปเสี่ยง ... การที่ประชาชนจะรู้สึกว่าเป็นของประชาชนหรือไม่นั้นเป็นบุญของประเทศของเราที่ได้มีระบบสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ประกอบด้วยพระบรมราชวงศ์ซึ่งอุทิศตนต่อประชาชนทุกพระองค์ พระราชโอรส พระราชธิดา ขณะนี้ก็ได้ติดต่อกับราษฎรช่วยเหลือราษฎร นำรัฐบาลเสียอีกในวิถีทางของการพัฒนาประเทศนี่ต่างหากที่เป็นสิ่งสำคัญ การมีสถาบันที่ห่างไกลกับประชาชนอย่างองค์ประมุขของบางประเทศนั่นซิครับ ถึงแม้ว่าจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในแง่ที่ผ่านสถาบันในทางการเมือง ก็เป็นเรื่องซึ่งผมคิดว่าจะไม่เป็นเครื่องที่ประชาชนรู้สึกเป็นของประชาชนอย่างเช่นในกรณีของเรา ข้อที่น่าเป็นห่วงก็คือว่าถ้าเราเอาสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนให้ความเห็นชอบ อันนี้ละครับเรานำเอาตัวแปรในทางการเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในทางการเมืองซึ่งอาจจะเป็นอย่างไรก็อาจจะเป็นได้ ... ผมเองก็ตั้งใจว่าจะขอเสนอแก้ไขในรอบ 2 นี้ แต่มีร่างซึ่งเขียนได้อย่างดีออกมา ผมก็ดีใจที่ไม่จำเป็นขอแก้"[19]

จะเห็นได้ว่ากรรมาธิการสองท่านนี้มีทัศนะต่อประเด็นเรื่อง "ความเป็นพระมหากษัตริย์ของประชาชน" แตกต่างกัน โดยนายสมภพเห็นว่าความเป็นพระมหากษัตริย์ของประชาชนนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทรงขึ้นครองราชย์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ในขณะที่นายอดุลไม่ได้เห็นเช่นนั้น โดยเห็นว่าพระมหากษัตริย์จะเป็นของประชาชนหรือไม่ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าทรงขึ้นครองราชย์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ การที่ทรงขึ้นครองราชย์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าจะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ของประชาชนอย่างแท้จริง

เมื่อการอภิปรายดำเนินมาจนเห็นได้ชัดว่ายังมีความเห็นไม่ลงรอยกันในหมู่กรรมาธิการ และไม่มีทีท่าว่าจะประนีประนอมกันได้ นายสมภพจึงเสนอต่อที่ประชุมว่า หากจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ก็ควรให้เป็นการแปรญัตติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งกรรมาธิการอีกคนหนึ่ง คือ นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้อภิปรายสนับสนุนข้อเสนอของนายสมภพว่า

"...ผมคิดว่าคณะกรรมาธิการชุดเราตกลงกันตั้งแต่แรกแล้วว่าเราจะใช้ปี 2521 เป็นหลัก ผมคิดว่าเหตุที่จะมาเปลี่ยนหลักการอันนี้ผมคิดว่าน่าจะไปที่สภานิติบัญญัติมากกว่า ในขณะนี้เราเจอศึกหลายด้านแล้ว อยู่ ๆ เราทำไปเปิดศึกอีกด้านหนึ่ง ผมคิดว่าเราไม่น่าที่จะไปเปลี่ยนโดยที่เราไม่มีน้ำหนักมากพอ..."[20]

---

[19] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ยุวนุช 6/1 – 6/2.

[20] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ยุวนุช 6/2 – 6/3.

อย่างไรก็ดี กรรมาธิการบางท่านยังคงสนับสนุนให้มีการแก้ไข โดยเห็นว่าน่าจะมีผู้ที่เห็นด้วยกับการบัญญัติเช่นนี้ และถ้ามีการแก้ไขจริงก็สามารถชี้แจงทำความเข้าใจกับสังคมได้ โดยไม่น่าจะมีใครตำหนิในเรื่องนี้ ดังปรากฏในคำอภิปรายของ คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์

"...ไม่คิดว่าจะมีผู้ใดจะมาอาจหาญว่าเรา ในการที่เราจะไม่มาให้ทางรัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบจะว่าเราว่าอย่างไร แล้วถ้าว่าจริงเราก็รู้สึกว่าผู้ที่จะเห็นด้วยกับเราก็เยอะ มีทางที่จะชี้แจงอะไรกันได้ ... สภาผู้แทนราษฎรนี่ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงเรื่อยอย่างรวดเร็ว เราก็ไม่รู้ว่าพรรคไหนอะไรเข้ามา มีใครให้ทุนมาแต่ไหนก็ตามที แล้วก็มาทำให้เกิดมีตัวแปรขึ้นมาในการให้ความเห็นชอบอย่างนี้เป็นอันตรายอย่างมาก ... คิดว่าจะหาคนที่จะมาว่าเราในเรื่องนี้ยาก..."[21]

และแล้วการอภิปรายก็เดินมาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญ เมื่อนายสุจิต บุญบงการ ซึ่งเดิมทีอภิปรายคัดค้านบทบัญญัติตามร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการยกร่างขึ้นมาโดยตลอด ได้เสนอให้มีการประนีประนอมโดยการกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้อัญเชิญพระรัชทายาทขึ้นครองราชย์ แต่รัฐสภาจะไม่มีอำนาจในการไม่ให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าก่อนที่นายสุจิตจะเสนอข้อประนีประนอมดังกล่าว เขาเองยังได้อภิปรายถึงเหตุผลตลอดจนประโยชน์ของการคงหลักการเดิมเอาไว้อย่างน่าสนใจและน่าคล้อยตามทีเดียว

"...เราอย่าไปคิดอะไรในทางที่ร้ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ผมคิดว่าเมื่อเรารับหลักแล้วว่าสถาบันนี้คือรัฐสภาจะต้องมี การที่จะไปคิดว่าสถาบันนี้จะมีปัญหาผมว่าเป็นความคิดที่ไม่เป็นธรรมต่อรัฐสภา ถ้าสมมติว่าเราไปชี้แจงประชาชนว่าที่เราตัดบทบาทอันนี้ของรัฐสภาไป โดยอ้างว่าเพราะเราไม่ไว้ใจรัฐสภา อันนี้จะเป็นปัญหาหนักพอสมควร ... กรณีการขัดแย้งระหว่างองค์พระมหากษัตริย์กับรัฐสภาในเรื่องนี้ อันที่จริงแล้วผมมองไม่ออกจะเป็นการขัดแย้งอะไร ถ้ามีการขัดแย้งแล้วเราปล่อยให้เลยไปโดยไม่ให้มีการแสดงออก การขัดแย้งก็ยังคงมีอยู่ สมมติแอสซูม (Assume) ว่ามีการขัดแย้งแต่เผอิญรัฐธรรมนูญบอกว่าสามารถขึ้นครองราชย์ได้โดยสภาไม่ต้องให้ความเห็น การขัดแย้งก็ยังคงมีอยู่ตลอด ... การให้รัฐสภามีส่วนเท่ากับว่าสภาเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแล้ว คงไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ทั้งสิ้น จะมีคนมารับผิดชอบแทน ในส่วนนี้ก็จะเป็นส่วนช่วย

ผมเองอยากเสนอข้อประนีประนอมที่ไม่ให้เสียหลักการก็คือว่า อันแรกถ้าจะให้เลื่อนไปให้สภานิติบัญญัติคิดผมว่าก็ดี เพราะว่าอันนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการแล้วเราใช้เวลา

---

[21] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ยุวนุช 6/3.

มากเกินไปในการพิจารณาเรื่องนี้ ผมลองเสนอให้คิดอยากจะประนีประนอมนิดหนึ่งก็คือว่า ... ให้มีการประชุมรัฐสภา แล้วก็ให้รัฐสภานั้นเชิญองค์รัชทายาทขึ้นครองราชย์ถ้ามีองค์รัชทายาท คือให้มีลักษณะที่ว่าผ่านอะไรสักนิดหนึ่งของสภา โดยรัฐธรรมนูญเขียนไว้เลยว่า ให้คณะองคมนตรีแจ้งให้รัฐสภาทราบแล้วให้รัฐสภานั้นอัญเชิญองค์รัชทายาทขึ้น ใช้คำว่า รัฐสภา ต้องเข้าที่ประชุมรัฐสภาแล้วอัญเชิญ ในจุด ๆ นี้โอกาสที่รัฐสภาจะรีเจค (Reject) ไม่มี เพราะว่ารัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจไว้ คือไม่ให้ชอยท์ในการเลือก แต่ต้องผ่านกระบวนการสักนิดหนึ่งของรัฐสภาให้เป็นผู้อัญเชิญ..."[22]

เมื่อสิ้นสุดการอภิปรายของนายสุจิตแล้ว การประชุมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เข้าสู่ช่วงของการอภิปรายภายใต้ทิศทางที่ให้บัญญัติตามร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการเสนอมา คือตัดอำนาจรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระรัชทายาทในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้ว ทั้งนี้นายอดุลยังพยายามเสนอให้ตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ด้วย แต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากที่ประชุม[23] สุดท้ายจึงมีการกำหนดว่าในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้ว รัฐสภาไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระรัชทายาท เมื่อมีการกำหนดเช่นนี้จึงส่งผลทำให้รัฐสภาสูญเสียอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เองไปด้วย[24]

6.2.2 วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

การกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบนั้น ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ไม่เคยกำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้เลย โดยจุดเริ่มต้นของการกำหนดในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นในชั้นของ

---

[22] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ยุวนุช 6/4. และ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: สติมา 7/1.

[23] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ศิริลักษณ์ 9/1 – 9/4.

[24] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: สมบัติ 10/1.

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นในการพิจารณาวาระที่สอง แต่จากการตรวจสอบรายงานการประชุมไม่พบว่ามีการอภิปรายเชิงหลักการในแง่ความเหมาะสมของการกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบแม้แต่น้อย การอภิปรายมีลักษณะเป็นการโต้เถียงกันเรื่องถ้อยคำและการจัดเรียงประโยคในบทบัญญัติภายใต้ทิศทางซึ่งเห็นด้วยกับการกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในกรณีดังกล่าวทั้งสิ้น[25] ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ไม่เพียงแต่กำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น แต่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ วุฒิสภายังสามารถทำหน้าที่รัฐสภาในกรณีอื่น ๆ ได้อีกด้วย เช่น การให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบการประกาศสงคราม เป็นต้น ซึ่งกฎเกณฑ์ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ได้กลายเป็นต้นแบบให้กับรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

6.3 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

6.3.1 การไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในคราวที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชนั้น นับแต่คราวที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2510 แล้ว พระองค์ไม่เคยเสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศอีกเลยเป็นเวลาหลายสิบปี จนกระทั่งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2537 ข่าวในพระราชสำนักได้รายงานเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 8 ถึง 9 เมษายน พ.ศ. 2537 มีใจความสำคัญโดยสรุปว่า เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2537 เวลา 07.39 น. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินพร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ไปยังท่าอากาศยานกองบัญชาการกองทัพอากาศดอนเมือง เพื่อประทับเครื่องบินพระที่นั่ง เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขง หนองคาย-

[25] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. .... ครั้งที่ 13/2534, 11 ตุลาคม 2534: ยุพเยาว์ 3/1 – ประภา 4/4.

เวียงจันทน์ (สะพานมิตรภาพ) ณ จังหวัดหนองคาย ภายหลังเสร็จสิ้นพิธีเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขง หนองคาย-เวียงจันทน์ แล้ว ในเวลา 10.30 น. ประธานประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กราบบังคมทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ พร้อมด้วย สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยประทับแรม ณ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นเวลาหนึ่งคืน ต่อมาในวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2537 ภายหลังเสร็จสิ้นพระราชกรณียกิจแล้ว เสด็จพระราชดำเนินไปยังสนามบินเวียงจันทน์ เพื่อประทับเครื่องบินพระที่นั่ง เสด็จพระราชดำเนินนิวัติประเทศไทย โดยเสด็จพระราชดำเนินถึงท่าอากาศยานกองบัญชาการกองทัพอากาศ ดอนเมือง เวลา 18.59 น.[26]



ภาพที่ 6.1 หนังสือพิมพ์รายงานข่าวการเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศลาว เมื่อ พ.ศ. 2537[27]

---

[26] ข่าวในพระราชสำนัก วันที่ 9 เมษายน พุทธศักราช 2537 และวันที่ 10 เมษายน พุทธศักราช 2537, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 32 ง (21 เมษายน 2537): 89 – 101.

[27] ไทยรัฐ, 10 เมษายน 2537, 12, อ้างถึงใน สำนักราชเลขาธิการ, การเสด็จพระราชดำเนินไปทรงเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาว และการเสด็จพระราชดำเนินเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 8 – 9 เมษายน พุทธศักราช 2537, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2540), น. 309.

จากกรณีดังกล่าวมีข้อควรพิจารณาในทางนิติศาสตร์อยู่ว่า การที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักรโดยมิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้นี้จะมีปัญหาในแง่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ว่าในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดต่อไปด้วยว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[28] และในระหว่างที่ยังไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน[29] การที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักรโดยมิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้จึงไม่ได้มีปัญหาในแง่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะแม้จะมิได้ทรงแต่งตั้งไว้ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดบทสำรองเพื่อให้มีตัวผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐไว้อยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวมีปัญหาในแง่การตีความรัฐธรรมนูญให้ต้องพิจารณาเพราะในทางตำรานั้น หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้เอาไว้ใน *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ* ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ตั้งแต่เมื่อ พ.ศ. 2511 ว่า *"...ถ้าพระมหากษัตริย์ประทับนอกราชอาณาจักร ก็ไม่ทรงสามารถใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยได้ จึงจำเป็นที่พระองค์จะต้องตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น ทั้งนี้ ไม่หมายถึงการไม่ประทับในราชอาณาจักรชั่วระยะเวลาอันเล็กน้อย เช่นทรงประพาสทางเรือไปในทะเลหลวงเพียงสองวัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ทรงสามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้..."*[30]

จะเห็นได้ว่าในทัศนะของหยุดนั้น "การไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร" อันจะเป็นเหตุให้ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ไม่ได้หมายความถึงการไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรทุกกรณี แต่หมายถึงเฉพาะการไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรอันจะเป็นเหตุให้ไม่สามารถทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้เท่านั้น โดยหยุดเห็นว่าการไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรเพียงชั่วระยะเวลาเล็กน้อย เช่น การที่พระมหากษัตริย์เสด็จประพาสทางเรือไปในทะเลหลวงเพียง 2 วันนั้น เป็นระยะเวลาที่ยังทรงสามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ จึงไม่จำต้องมีผู้สำเร็จราชการพระองค์ ซึ่งถ้าพิจารณากรณีการเสด็จพระราชดำเนินเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อ พ.ศ. 2537

---

[28] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง

[29] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

[30] หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511), น. 113.

โดยอาศัยความเห็นของหยุดเป็นฐานแล้ว การประทับอยู่นอกราชอาณาจักรเพียง 2 วัน ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรอันจะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือยังไม่มีเหตุที่จะต้องผู้มีสำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นเลยนั่นเอง ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว โดยเห็นว่าการไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรแม้เพียงชั่วระยะเวลาเล็กน้อยก็ต้องถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว และโดยปกติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ สำหรับเหตุผลที่ผู้เขียนมีทัศนะเช่นนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปในส่วนที่ว่าด้วยปัญหาและอนาคตของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย

6.3.2 การไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่ทรงพระประชวร

หากพิจารณารัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้มีการบัญญัติเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรเอาไว้โดยตรง แต่จะมีการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าให้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นในกรณีที่ “ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้” ซึ่งในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนั้นเคยมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จากเหตุดังกล่าวอยู่สองกรณี คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ และกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงผนวช ส่วนกรณีที่ทรงพระประชวรนั้นไม่เคยปรากฏว่ามีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เนื่องจากกรณีดังกล่าวเลย

แม้กระนั้นก็ตามในทางตำราได้มีการยกกรณีที่ทรงพระประชวรเป็นตัวอย่างหนึ่งของเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ เช่น หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้นั้นอาจเกิดจากกรณีที่ทรงพระประชวรอย่างหนัก[31] ในขณะที่ ไพโรจน์ ชัยนาม ก็ได้ยกตัวอย่างกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้เอาไว้เช่นเดียวกันว่า เป็นกรณีที่ *“อาจจะทรงประชวรมีพระอาการมากซึ่งทำให้ไม่สามารถทรงปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลาช้านานเกินปกติ”*[32] ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากคำอธิบายในทางตำราของหยุดและไพโรจน์แล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ใช่การที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรในทุกกรณีที่จะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนถึงขนาด

---

[31] หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย, (พระนคร : สำนักงานประชานิติ, 2489), น. 114 – 115.

[32] ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), น. 175 – 176.

ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้เท่านั้น การที่ทรงพระประชวรเล็กๆ น้อย ๆ ซึ่งไม่ถึงขนาดทำให้ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ ย่อมไม่จำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

อย่างไรก็ดี การจะชี้ขาดลงไปว่าพระอาการประชวรในลักษณะเช่นไรที่จะถือว่าถึงขนาดไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้วนั้นอาจจะไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่ายนัก การวินิจฉัยกรณีดังกล่าวคงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป แต่ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนั้นมีบางกรณีที่ข้อเท็จจริงดูเหมือนจะบ่งชี้แล้วว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระอาการประชวรถึงขนาดไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้น เช่น เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 คณะแพทย์ได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตถวายการผ่าตัดขยายช่องทางเดินประสาทของพระปิฐิกัณฐกัฐิระดับบั้นพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช[33] โดยหลังจากที่คณะแพทย์ได้ถวายการผ่าตัดแล้ว พระองค์ได้ประทับพักฟื้นอยู่ที่โรงพยาบาลศิริราช ต่อมาในวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 สำนักพระราชวังได้ออกแถลงการณ์ว่า *“คณะแพทย์ผู้ถวายการรักษาได้รายงานว่า เสวยพระกระยาหารธรรมดา (Regular Diet) ได้ดี ได้ถวายการตรวจและทดสอบการทำงานของพระกล้ามเนื้อของพระเพลาและพระบาทปรากฏว่า เป็นที่พอใจของคณะแพทย์ คณะแพทย์ได้ขอพระราชทานให้ทรงเปลี่ยนพระราชอิริยาบถจากในท่าบรรทมเป็นประทับ ทรงยืนและทรงพระดำเนินสลับกัน โดยใช้เครื่องพยุงวันละ 2 ครั้ง เมื่อเวลากลางวันนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประทับ ทรงยืน และทรงพระดำเนินสลับกันเป็นระยะเวลานาน 33 นาที ซึ่งเป็นการเพิ่มเวลาจากวันก่อน พระอาการทั่วไปเป็นปกติ”*[34]

จากนั้นในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2549 สำนักพระราชวังได้ออกแถลงการณ์เรื่อง การติดตามพระอาการหลังการถวายการผ่าตัดรักษาพระปิฐิกัณฐกัฐิ (กระดูกสันหลัง) ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชว่า ตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินออกจากโรงพยาบาลศิริราชหลังจากการถวายการผ่าตัดรักษาพระปิฐิกัณฐกัฐิ เพื่อแก้ไขการกดดันประสาท กลับมาประทับพักฟื้นที่พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2549 ได้ทรงบริหารพระกล้ามเนื้อฟื้นฟูสมรรถภาพตามที่คณะแพทย์ได้ถวายคำแนะนำนั้น วันนี้ (15 สิงหาคม) คณะแพทย์ผู้ถวายการรักษาได้ติดตามพระอาการ รายงานว่า พระอาการทั่วไปดี ทรงพระดำเนินโดยใช้เครื่องช่วยพยุงได้ระยะทางยาวขึ้น นอกจากนี้ ทรงยืนและทรงพระดำเนินในระยะทางสั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องทรงใช้เครื่องช่วยพยุง แสดงว่าพระกล้ามเนื้อที่อ่อนแรงฟื้นได้ดี

---

[33] มติชนสุดสัปดาห์, 21 – 27 กรกฎาคม 2549, 7.

[34] มติชนสุดสัปดาห์, 28 กรกฎาคม – 3 สิงหาคม 2549, 7.

ขึ้นเป็นลำดับ เป็นที่พอใจของคณะแพทย์ อย่างไรก็ตาม ต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควรกว่าพระกล้ามเนื้อจะแข็งแรงเต็มที่ คณะแพทย์จึงขอพระราชทานให้ทรงงดพระราชกิจต่อไปอีกระยะหนึ่ง[35]

จากที่กล่าวมานี้มีข้อที่น่าพิจารณาอยู่ว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้ว ซึ่งโดยปกติจะต้องนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างน้อยที่สุดก็ในระหว่างที่ประทับ ณ โรงพยาบาลศิริราช ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม ถึง วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2549 อย่างไรก็ตาม ในทางความเป็นจริงไม่ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นแต่อย่างใด

ในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชนั้น โดยเหตุที่ทรงมีพระชนมายุมาก ทำให้ทรงมีพระอาการประชวรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทางสำนักพระราชวังก็ได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับพระอาการประชวรแจ้งให้ประชาชนทราบเป็นระยะ กระทั่งในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2559 สำนักพระราชวังได้ออกแถลงการณ์ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ มาประทับ ณ โรงพยาบาลศิริราช ฉบับที่ 37 ความว่า

“วันนี้ คณะแพทย์ผู้ถวายการรักษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้รายงานว่า ในวันที่ 8 ตุลาคม 2559 คณะแพทย์ฯ ได้ขอพระราชทานถวายใส่สายสวนเข้าหลอดพระโลหิตดำเพื่อเตรียมการสำหรับการฟอกพระโลหิต (Hemodialysis) ระยะยาว และเปลี่ยนสายระบายน้ำไขสันหลังในโพรงพระสมองบริเวณบั้นพระองค์ (เอว) ตั้งแต่เวลา 14 นาฬิกา ถึง 16 นาฬิกา 40 นาที ปรากฏภายหลังว่า มีความดันพระโลหิตลดต่ำลงเป็นครั้งคราว คณะแพทย์ฯ จึงได้ถวายพระโอสถ และได้ใช้เครื่องช่วยหายพระทัย (Ventilator) เพื่อทำให้ความดันพระโลหิตกลับสู่ระดับปรกติ จนกระทั่งเวลา 3 นาฬิกา วันนี้ มีพระชีพจรเร็วขึ้น ความดันพระโลหิตลดลง ผลการตรวจพระโลหิต พบว่าพระโลหิตมีความเป็นกรดเพิ่มขึ้น ผลการตรวจพระหทัยด้วย คลื่นเสียงสะท้อน (Echocardiography) พบว่าปริมาณพระโลหิตที่เข้าสู่พระหทัยด้านซ้ายช่องล่างลดลงมาก อันเป็นผลจากการที่มีความดันพระโลหิตในพระปับผาสะ (ปอด) สูง คณะแพทย์ฯ ได้ถวายพระโอสถขยายหลอดพระโลหิตในพระปับผาสะ (ปอด) เมื่อเวลา 15 นาฬิกา ทำให้พระชีพจรเริ่มลดลง และความดันพระโลหิตดีขึ้น คณะแพทย์ฯ ได้เฝ้าติดตามพระอาการและถวายการรักษาอย่างใกล้ชิด เนื่องจากพระอาการประชวรโดยรวมยังไม่คงที่ และได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้งดพระราชกิจ”[36]

---

[35] มติชนสุดสัปดาห์, 18 – 24 สิงหาคม 2549, 7.

[36] สำนักพระราชวัง, “แถลงการณ์สำนักพระราชวัง เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ มาประทับ ณ โรงพยาบาลศิริราช ฉบับที่ 37,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2559, http://www.ohm.go.th/th/monarch/announcement.

จากนั้นในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2559 สำนักพระราชวังได้ออกแถลงการณ์ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ มาประทับ ณ โรงพยาบาลศิริราช ฉบับที่ 38 ความว่า

“วันนี้ คณะแพทย์ผู้ถวายการรักษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้รายงานว่า เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 ความดันพระโลหิตลดต่ำลงอีก พระชีพจรเร็วขึ้น ร่วมกับภาวะพระโลหิตมีความเป็นกรดเพิ่มขึ้นอีก ผลของการถวายตรวจพระโลหิตบ่งชี้ว่า มีภาวะการติดเชื้อและการทำงานของพระยกนะ (ตับ) ผิดปกติ คณะแพทย์ฯ ได้ถวายพระโอสถปฏิชีวนะ และแก้ไขภาวะพระโลหิตมีความเป็นกรด ตลอดจนถวายพระโอสถควบคุมความดันพระโลหิตเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งถวายเครื่องช่วยหายพระทัย (Ventilator) และถวายการรักษาด้วยวิธีทดแทนไต (CRRT) พระอาการประชวรโดยรวมยังไม่คงที่ ต้องควบคุมด้วยพระโอสถ คณะแพทย์ฯ ได้เฝ้าติดตามพระอาการและถวายการรักษาอย่างใกล้ชิด”[37]

กระทั่งในช่วงค่ำของวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559 สำนักพระราชวังได้ออกประกาศ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤบดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร สวรรคต ความว่า

“พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤบดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร เสด็จพระราชดำเนินไปประทับรักษาพระอาการประชวร ณ โรงพยาบาลศิริราช ตั้งแต่วันศุกร์ที่ 3 ตุลาคม พุทธศักราช 2557 ตามที่สำนักพระราชวังได้แถลงให้ทราบเป็นระยะแล้วนั้น แม้คณะแพทย์ได้ถวายการรักษาอย่างใกล้ชิดจนสุดความสามารถ แต่พระอาการประชวรหาคลายไม่ ได้ทรุดหนักลงตามลำดับ ถึงวันพฤหัสบดีที่ 13 ตุลาคม พุทธศักราช 2559 เวลา 15 นาฬิกา 52 นาที เสด็จสวรรคต ณ โรงพยาบาลศิริราช ด้วยพระอาการสงบ สิริพระชนมพรรษาปีที่ 89 ทรงครองราชสมบัติได้ 70 ปี”[38]

เมื่อพิเคราะห์จากพระอาการตามที่ปรากฏในแถลงการณ์ของสำนักพระราชวังแล้ว มีข้อที่น่าพิจารณาอยู่ว่าในทางรัฐธรรมนูญนั้นจะถือได้หรือไม่ว่าตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้ว

---

[37] สำนักพระราชวัง, “แถลงการณ์สำนักพระราชวัง เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ มาประทับ ณ โรงพยาบาลศิริราช ฉบับที่ 38,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2559, http://www.ohm.go.th/th/monarch/announcement.

[38] สำนักพระราชวัง, “ประกาศ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤบดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร สวรรคต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2559, http://www.ohm.go.th/th/monarch/announcement.

และโดยปกติจะต้องนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ตาม ในทางความเป็นจริงก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นเช่นเดียวกัน

จากกรณีที่กล่าวมามีประเด็นในทางนิติศาสตร์ให้ต้องพิจารณาคล้ายกับกรณีที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในคราวที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศลาว เมื่อ พ.ศ. 2537 กล่าวคือ กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนถึงขนาดไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ แต่ไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะมีปัญหาในแง่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นว่าโดยปกติเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงรู้พระองค์ล่วงหน้าว่าจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ ก็จะทรงตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ อย่างไรก็ดี กรณีที่มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดเอาไว้แล้วว่า ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[39] และในระหว่างที่ยังไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน[40] จึงกล่าวได้ว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนถึงขนาดไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ แต่มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้นั้น เป็นกรณีที่ไม่ได้มีปัญหาในแง่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะในกรณีเช่นว่านี้คณะองคมนตรีย่อมมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นนั้น ประธานองคมนตรีก็จะทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากพระมหากษัตริย์ทรงรู้พระองค์ล่วงหน้าว่าจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ โดยปกติก็จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ เพราะชีวิตในทางการเมืองของรัฐนั้นอาจมีเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น อาจมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ ซึ่งในการตราพระราชกำหนดนั้นจำเป็นต้องอาศัยลายพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ หากได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นก็จะสามารถลงนามในพระราชกำหนดเพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไปประกาศใช้ได้ ดังนั้น หากอยู่ในวิสัยที่จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ การที่ทรงแต่งตั้งไว้ก่อนย่อมเป็นการดีกว่า เพราะจะได้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งมีตัวอยู่แน่นอน แต่แม้กระนั้นก็ตามหากพระองค์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน

---

[39] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง

[40] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

พระองค์ไว้ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดเป็นบทสำรองไว้แล้วว่า ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[41] แต่การดำเนินการดังกล่าวก็อาจต้องใช้เวลาพอสมควร และแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดรองรับเอาไว้อีกชั้นหนึ่งแล้วด้วยว่า ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งดังกล่าว ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน[42] แต่ในทางความเป็นจริงอาจจะมีการถกเถียงกันได้ว่า หากจำเป็นต้องดำเนินการบางอย่างซึ่งต้องอาศัยลายพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์แล้ว จะต้องรอจนกว่าจะทรงหายจากพระอาการประชวร หรือสามารถเสนอเรื่องให้ประธานองคมนตรีใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เลย ด้วยเหตุนี้ แม้การที่ไม่ได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้จะไม่ได้มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การที่ทรงแต่งตั้งไว้ก่อนย่อมช่วยขจัดความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าในเวลาที่ทรงพระประชวรนั้น พระมหากษัตริย์ควรจะได้มีเวลาสำหรับทรงพักฟื้นพระวรกายอย่างเต็มที่ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้จะทำให้พระองค์ไม่ต้องทรงกังวลพระทัยเกี่ยวกับพระราชกิจต่าง ๆ เนื่องจากมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คอยทำหน้าที่แทนอยู่แล้วนั่นเอง อนึ่ง การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรนั้นไม่ใช่เรื่องที่แปลกประหลาดแต่อย่างใด เพราะรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของหลายประเทศได้มีการกำหนดให้กรณีที่ทรงพระประชวร (illness) เป็นเหตุโดยตรงซึ่งจะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เลยด้วยซ้ำ[43]

6.3.3 ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคตในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559 แล้ว ย่อมเป็นกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และโดยเหตุที่พระองค์ได้ทรงแต่งตั้งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณฯ สยามมกุฎราชกุมาร เป็นพระรัชทายาทไว้ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้ว[44] ตามรัฐธรรมนูญคณะรัฐมนตรีก็จะต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อ

---

[41] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง

[42] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

[43] ย้อนดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ในบทที่ 3 ว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศ หน้า 70

[44] ดู พระบรมราชโองการ ประกาศสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 200 (28 ธันวาคม 2515): 1 – 3.

รับทราบ และให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์แล้วให้ประกาศให้ประชาชนทราบ[45] ซึ่งปรากฏว่าหลังจากที่สำนักพระราชวังได้มีประกาศเรื่องการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชแล้ว พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีแถลงการณ์ผ่านทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย ความสำคัญตอนหนึ่งว่า

"...ภารกิจสำคัญที่จะต้องดำเนินการ ในบัดนี้มี 2 ประการ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามกฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 ตลอดจนตามพระราชประเพณีในส่วนของการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งสอดคล้องกับเพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลจะแจ้งไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม สถาปนาพระรัชทายาทตามกฎมณเฑียรบาลไว้แล้ว เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2515 จากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป อีกประการหนึ่ง คือการเตรียมงานพระบรมศพ..."[46]

ในวันเดียวกับที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคตนั้น ประธานสภานิติบัญญัติได้มีคำสั่งให้นัดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นกรณีพิเศษในเวลา 21.00น. เพื่อรับทราบประกาศสำนักพระราชวังเรื่องการสวรรคต[47] ซึ่งการประชุมได้เริ่มต้นขึ้นในเวลา 21.30น. โดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แจ้งให้ที่ประชุมรับทราบประกาศสำนักพระราชวังดังกล่าว ต่อมาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ยืนขึ้นและน้อมเกล้าน้อมกระหม่อมถวายอาลัยส่งดวงพระวิญญาณพระองค์เสด็จฯ สู่สวรรคาลัย เป็นเวลา 9 นาที จากนั้นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กล่าวว่า สภาจะได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 2 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 23 และจะไม่มีการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระปกติจนกว่าจะมีการดำเนินการตามโบราณราชประเพณี กฎมณเฑียรบาล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการประชุมได้ยุติลง

---

[45] ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง

[46] ไทยพับลิก้า, "บันทึก "ในหลวงรัชกาลที่ 9 สู่สวรรคาลัย"," สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2559, http://thaipublica.org/2016/10/all-announce-thaigov.

[47] ดู หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว(สนช) 0007/(น73) ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2559 เรื่อง การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2559, http://www.ofm.mof.go.th/index.php.

ในเวลา 21.48น.[48] ซึ่งปรากฏว่าหลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติปิดประชุมไปแล้ว ได้เกิดความสับสนและสงสัยขึ้นว่าได้มีการอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์แล้วหรือไม่ หรือหากว่ายังไม่ได้มีการอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์แล้ว พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใช่หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน[49]

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าเมื่อราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ หลังจากนั้นประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการ 3 ประการ ประการแรก คือ เรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบการว่างลงของราชบัลลังก์และรับทราบการที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้ว ประการที่สอง คือ อัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ และประการที่สาม คือ ประกาศให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ขององค์พระรัชทายาท

อย่างไรก็ดี ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในช่วงดึกของวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559 นั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการเรียกประชุมสภานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อรับทราบการว่างลงของราชบัลลังก์เท่านั้น โดยที่ยังไม่ได้มีการอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ และเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญจะเห็นว่ากรณีนี้อยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ประธานองคมนตรีจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในวันต่อมา คือ วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2559 นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงขั้นตอนการสืบราชสันตติวงศ์ผ่านทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย มีใจความสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีได้มีโอกาสเข้าเฝ้าฯ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร เมื่อคืนวันที่ 13 ตุลาคมที่ผ่านมา ทรงมีพระราชปรารภว่า เวลานี้เป็นช่วงที่คนไทยทั้งชาติร่วมกันทำใจ พระองค์เองก็ทรงทำใจร่วมกับประชาชน กิจบ้านการเมืองอย่างอื่นนั้นถ้าหากว่ายังไม่จำเป็นเร่งด่วน รอได้ก็ขอให้

---

[48] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “สรุปผลการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 65/2559 เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 13 ตุลาคม 2559,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2559, http://click.senate.go.th/?p=29196.

[49] ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง

รอไว้ก่อน วันนี้ทำเรื่องการพระบรมศพให้ลุล่วงไประดับหนึ่งก่อน ถ้าหากว่ารัฐบาลสามารถรอได้สักระยะหนึ่งก็จะเป็นความเหมาะสมกับบรรยากาศกับสภาพกับบ้านเมือง แล้วก็กับความรู้สึกนึกคิดของทั้งประชาชนและพระองค์ท่านเอง ซึ่งรัฐบาลก็รับเรื่องนี้สนองใส่เกล้าใส่กระหม่อม จึงเป็นเหตุที่ทำให้รัฐบาลยังไม่เสนอเรื่องไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อไม่ได้มีเรื่องแจ้งไป ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ยังไม่มีเหตุที่จะต้องประชุมเพื่อมีมติรับทราบการที่จะอัญเชิญขึ้นครองราชย์ ด้วยเหตุนี้ประธานองคมนตรีจึงต้องเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน โดยไม่ต้องมีการประกาศ เพราะการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีนี้ไม่ได้เกิดจากการแต่งตั้ง แต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยตำแหน่ง[50]



No official announcement on Regent pro tempore

LEGAL EXPERTS SAY PRIVY COUNCIL CHIEF GENERAL PREM TINSULANONDA HAS TAKEN ROYAL ROLE TILL NEW MONARCH IS APPOINTED

ภาพที่ 6.2 หนังสือพิมพ์รายงานข่าวเกี่ยวกับการทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนของประธานองคมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2559[51]

การชี้แจงของนายวิษณุ เครืองาม ดังกล่าว ทำให้เกิดความชัดเจนว่าในคืนวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559 นั้น ยังไม่ได้มีการอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ และในระหว่างนี้ประธานองคมนตรีจะทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ด้วยว่า ในกรณีที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวนั้น ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีไม่ได้ โดยคณะองคมนตรีจะต้องเลือกองคมนตรีคนหนึ่ง

---

[50] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 46*

[51] The Nation, October 15, 2016, 4A.

ขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน[52] ในเวลาต่อมาสำนักราชเลขาธิการจึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีว่า โดยเหตุที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีไม่ได้ คณะองคมนตรีจึงได้เลือก นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน[53] ทั้งนี้ ในช่วงดึกของวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2559 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงการณ์ผ่านทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยว่า ช่วงค่ำวันดังกล่าว สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พร้อมด้วยนายกรัฐมนตรี เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ทั้งนี้ ทรงมีพระราชปรารภสำคัญ คือ ขออย่าให้ประชาชน เกิดความสับสน หรือกังวลใจใด ๆ เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ เพราะเรื่องนี้มีรัฐธรรมนูญ กฎมณเฑียรบาลและจารีตประเพณีกำหนดไว้แล้ว[54]



Crown Prince urges Regent and PM to prevent confusion

SUCCESSION TO BE DELAYED FOR MOURNING PERIOD WHILE LEADERS ASSURE THAT GOVERNMENT WILL STILL FUNCTION

THE NATION

HIS ROYAL Highness Crown Prince Maha Vajiralongkorn told Regent pro tempore Prem Tinsulanonda and Prime Minister Prayut Chan-o-cha that they must prevent public confusion over the Kingdom's administration and the succession to the throne.

Prem's Saturday evening audience with the Crown Prince at Amporn Sathon Hall inside Dusit Palace was his first as Regent, with him receiving a report on his responsibilities, Prayut said on TV later that night.

"HRH the Crown Prince has mentioned an important thing, saying that people should have no confusion over the administration and succession to the throne since the process is clearly stated in the constitution and the Palace Law," Prayut said. "But it will happen when all people and he have passed the grieving time."

The Crown Prince said all people, all sectors of society and him personally were suffering great sorrow as all rules must join hands and help one another before any steps be taken regarding the succession, Prayut said.

"Everyone should use this moment to preserve the beautiful memory of the 70-year reign [of the King]," Prayut quoted the Crown Prince as saying.

The prime minister also quoted the Crown Prince as saying that after the religious and funeral rites have lasted a certain period, it would be time to take action related to the succession.

Prayut said the government had consulted with the president of the National Legislative Assembly (NLA) to take the royal wishes of the Crown Prince into account.

"I have to pass on this message to the nation in order to assuage your anxiety and to express your condolences for the loss of the great King as you feel," he said.

"As many people told the media, we were born [under] and we grew up under the reign of King Rama IX. Therefore, it is really hard to get over the loss."

Prayut yesterday said his administration would continue seamlessly during the country's mourning period, according to Government Spokesman Lt-General Sansern Kaewkamnerd.

The prime minister wants to reassure the public that there would be no vacuum in the government's work, Sansern said after a meeting of officials at a command centre that is monitoring the situation.

A Cabinet meeting will go ahead as planned tomorrow, in which the preparations for King Bhumibol's funeral will be discussed, he said.

"We may feel grief but we must not forget our duties. We can feel anxious but we need to have hope. We can be sad but we must not lose love and faith towards our country," Sansern quoted Prime Minister Prayut as saying.

Sansern insisted that the "road map" for political reforms would proceed as planned. The general election is scheduled for November next year.

The NLA will resume its routine sessions on October 27, according to the NLA Secretariat.

ภาพที่ 6.3 หนังสือพิมพ์รายงานข่าวเกี่ยวกับการเข้าเฝ้าพระรัชทายาท
ของนายกรัฐมนตรีและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2559[55]

---

[52] ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 24 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 20 วรรคสาม

[53] ดู หนังสือสำนักราชเลขาธิการ ที่ รล 0006.2/25182 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2559, แนวหน้า, 20 ตุลาคม 2559, 1.

[54] สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงราบัต, "แถลงการณ์ของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559 เวลา 23.30 น.," สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2559, http://www.thaiembassy.org/rabat/th.

[55] The Nation, October 17, 2016, 1A.

ในทางรัฐธรรมนูญนั้น ต้องถือว่า พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะประธานองคมนตรี ได้ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นับตั้งแต่ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จสวรรคต เมื่อเวลา 15.52น. ของวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ต่อมาในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมเพื่อรับทราบการแต่งตั้งพระรัชทายาท จากนั้นในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ประธานสภานิติบัญญัติ ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาได้นำความกราบบังคมทูลอัญเชิญ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมาร ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ เฉลิมพระปรมาภิไธยว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ทั้งนี้ เมื่อได้มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์แล้ว หน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประธานองคมนตรีจึงสิ้นสุดลง และถือว่าสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมาร ได้ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559[56]



ภาพที่ 6.4 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร พระราชทานพระราชวโรกาสให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา และ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เข้าเฝ้าฯ กราบบังคมทูลอัญเชิญเสด็จขึ้นทรงราชย์ สืบราชสันตติวงศ์เป็นพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2559[57]

---

[56] ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง อัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 102 ก (1 ธันวาคม 2559): 1. และ พระราชโองการ ประกาศ เฉลิมพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 102 ก (1 ธันวาคม 2559): 2.

[57] ไทยรัฐ, 2 ธันวาคม 2559, 1.

การทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนของประธานองคมนตรีในครั้งนี้นับเป็นเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย เนื่องจากเป็นการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งแรกในรอบเกือบ 50 ปี หลังจากที่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งสุดท้ายในคราวที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาอย่างเป็นทางการในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2510 อย่างไรก็ดี ควรบันทึกไว้ด้วยว่า แม้ในทางกฎหมายจะเป็นที่ชัดเจนว่า พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะประธานองคมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริงไม่ปรากฏว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ลงนามในเอกสารราชการใด ๆ แม้แต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะคงอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ที่ร้อยละ 7 ซึ่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้ทำในรูปพระราชกฤษฎีกา[58] ซึ่งโดยปกติจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ปรากฏว่ากรณีดังกล่าว หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 คงอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในรูปคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแทน[59]

อนึ่ง ในช่วงที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนนี้ โดยเหตุที่เป็นการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นช่วงที่ไม่มีพระมหากษัตริย์ (interregnum) ทำให้มีผู้ตั้งข้อสังเกตอยู่เนือง ๆ ว่า อันที่จริงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีได้เฉพาะกรณีที่มีองค์พระมหากษัตริย์อยู่เท่านั้น ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากชื่อตำแหน่งเพียงอย่างเดียวก็อาจชวนให้เข้าใจไปเช่นนั้นได้ แต่ในทางกฎหมายหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะดังที่กล่าวในบทที่ 2 แล้วว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีได้ทั้งกรณีที่มีองค์พระมหากษัตริย์อยู่ หรือแม้กรณีที่ไม่มีองค์พระมหากษัตริย์กล่าวคือเป็นกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็จะทำหน้าที่เป็น “ผู้รักษาการในตำแหน่งประมุขของรัฐ” เพื่อไม่ให้ประเทศขาดผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐ การตีความว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีได้เฉพาะกรณีที่มีองค์พระมหากษัตริย์จึงเป็นไม่ถูกต้องอย่างแน่นอน เพราะนอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐอันเป็นรากฐานของเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ต้องการให้มีผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐต่อเนื่องไปแล้ว การตีความดังกล่าวยังทำให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ด้วย เพราะหากถือว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีได้เฉพาะกรณีที่มีองค์พระมหากษัตริย์แล้ว เท่ากับว่านับแต่เวลาที่พระมหากษัตริย์เสด็จ

---

[58] ประมวลรัษฎากร มาตรา 80

[59] คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 65/2559 เรื่องการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 249 ง (1 พฤศจิกายน 2559): 18.

สวรรคตไปจนกระทั่งพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ขึ้นครองราชย์เป็นช่วงที่ประเทศไทยไม่มีประมุขของรัฐ ทั้งนี้ จะถือว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ทรงขึ้นครองราชย์โดยอัตโนมัติตั้งแต่เวลาที่พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนเสด็จสวรรคตก็ไม่ได้ เนื่องจากกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีการสืบราชสันตติวงศ์โดยอัตโนมัติ แต่จะมีขั้นตอนซึ่งประธานรัฐสภาจะต้องอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดเอาไว้ว่าในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ประธานองคมนตรีจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน อย่างไรก็ดี เพื่อป้องความสับสนในลักษณะเช่นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงนั้น แทนที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็น “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน” อาจเปลี่ยนไปกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็น “ผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน” ก็ได้

6.4 ปัญหาและอนาคตของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย

6.4.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบันมีต้นแบบจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยสาระสำคัญเป็นเรื่องของ “การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี กรณีแรก คือ การเข้าสู่ตำแหน่งกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ ส่วนอีกกรณีหนึ่ง คือ การเข้าสู่ตำแหน่งกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีแรกนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ[60] ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[61] อย่างไรก็ตาม หากอยู่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้

---

[60] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง

ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[62] ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน[63]

ส่วนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่สองนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่ากรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน แต่หากเป็นกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้ว ก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์[64]

เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นต้นมา กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญไทยไม่เคยถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกเลย รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาทั้งหมด ไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่างเดินตามกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ทั้งสิ้น โดยมีสาระสำคัญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ดีจะพบว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจมีปัญหาที่ต้องพิจารณาอยู่ในหลายแง่มุม ในบทนี้ผู้เขียนจึงจะนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย ทั้งในแง่ของเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ องค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวของประธานองคมนตรี รูปแบบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตลอดจนความไม่แน่นอนของจุดเวลาแห่งการสิ้นสุดหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

6.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ปัจจุบันเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบบรัฐธรรมนูญไทยมีอยู่ด้วยกัน 3 กรณี คือ พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ และกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์

---

[62] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19 วรรคสอง

[63] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

[64] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง

พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งกรณีที่มีปัญหาให้ต้องพิจารณาคือสองกรณีแรก ได้แก่ กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้

(1) การตีความคำว่า "ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร"

กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรนั้น หากดูเผิน ๆ แล้วเหมือนจะไม่ได้มีปัญหาอะไร เพราะรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า *"ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ... จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์..."* ทั้งนี้ หากพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมหมายความเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ นอกจากหมายความว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักรนั้น ย่อมเป็นเหตุซึ่งจะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยพระมหากษัตริย์อาจทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ก่อนที่พระองค์จะเสด็จพระราชดำเนิน หรือหากพระองค์ไม่ได้ทรงแต่งตั้งไว้ ย่อมเป็นอำนาจของคณะองคมนตรีที่จะเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาต่อไป

อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยเคยมีกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักรโดยที่ไม่ได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ในคราวที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นเวลา 2 วัน เมื่อ พ.ศ. 2537 โดยในทางตำรานั้น หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นเอาไว้ว่า การไม่ประทับในราชอาณาจักรชั่วระยะเวลาเล็กน้อย เช่น ทรงประพาสทางเรือไปในทะเลหลวงเพียง 2 วัน ยังเป็นระยะเวลาที่ทรงสามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ จึงไม่จำเป็นที่พระองค์จะต้องตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[65] กล่าวอีกนัยหนึ่งในทัศนะของหยุดนั้น การไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรเพียง 2 วันนั้น ยังไม่มีเหตุที่จะต้องผู้มีสำเร็จราชการแทนพระองค์เลย ทั้งนี้ หากใช้ความเห็นของหยุดเป็นฐานในการพิจารณากรณีการเสด็จพระราชดำเนินเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเมื่อ พ.ศ. 2537 แล้ว การประทับอยู่นอกราชอาณาจักรเพียง 2 วันดังกล่าว ย่อมไม่ถือเป็นกรณีที่ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรอันจะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับคำอธิบายดังกล่าว โดยเห็นว่าแม้เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรเพียงชั่วระยะเวลาเล็กน้อยก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรอันเป็นเหตุให้ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว และโดยปกติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ การที่ผู้เขียนมีความเห็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการ ดังนี้

---

[65] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น. 113.

เหตุผลประการแรกเป็นเรื่องความแน่นอนและความมีบรรทัดฐานเดียวกันในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรไม่ว่าจะเป็นระยะเวลามากน้อยเพียงใด โดยปกติย่อมต้องถือว่ามีเหตุอันจะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นแล้ว และโดยปกติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่าในคราวที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ 18 ถึง 20 ธันวาคม พ.ศ. 2502 นั้น แม้เป็นกรณีที่ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรเพียง 3 วัน แต่ก็ได้ทรงแต่งตั้งสมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรแม้เพียง 2 วัน ก็ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้เช่นเดียวกัน เพราะการไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 2 วัน กับ 3 วันนั้น เป็นระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันมาก จนยากที่จะอธิบายว่าเหตุใดกรณีหนึ่งจึงต้องตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในขณะที่อีกกรณีหนึ่งไม่จำเป็นต้องตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ในทุกกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรจึงน่าจะมีความชัดเจนแน่นอนมากกว่า

เหตุผลประการที่สองเป็นเรื่องการป้องกันเหตุการณ์ที่ไม่เคยคาดฝันซึ่งอาจจะเกิดขึ้น เพราะชีวิตในทางการเมืองของรัฐนั้นอาจมีเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น อาจมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ ซึ่งในการตราพระราชกำหนดต้องอาศัยลายพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ด้วย หรืออาจเป็นกรณีที่มีสถานการณ์บางอย่างเกิดขึ้นทำให้พระมหากษัตริย์ไม่สามารถเสด็จพระราชดำเนินกลับสู่ราชอาณาจักรตามหมายกำหนดการได้ เช่น เกิดสภาพอากาศแปรปรวนอย่างรุนแรงทำให้เครื่องบินพระที่นั่งไม่สามารถขึ้นบินได้ และมีความจำเป็นที่พระมหากษัตริย์จะต้องประทับอยู่นอกราชอาณาจักรต่อไปอีกระยะหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากอยู่ในวิสัยที่จะทรงตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ การที่ทรงตั้งไว้ก่อนย่อมเป็นการดีกว่า เพราะจะได้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งมีตัวอยู่แน่นอนพร้อมรับกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการที่พระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้นี้ไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดทางแก้ไขเอาไว้แล้วว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[66]

---

[66] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง

แต่แม้กระนั้นการดำเนินการดังกล่าวก็อาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร และแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดรองรับเอาไว้อีกชั้นหนึ่งแล้วด้วยว่า ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการแต่งตั้งดังกล่าว ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน[67] แต่ในทางความเป็นจริงก็อาจจะเกิดการถกเถียงกันได้ว่า หากจำเป็นต้องดำเนินการซึ่งต้องอาศัยลายพระปรมาภิไธยแล้ว จะต้องรอจนกว่าพระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินกลับสู่ราชอาณาจักร หรือสามารถเสนอเรื่องให้ประธานองคมนตรีใช้อำนาจแทนในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เลย ดังนั้น แม้การที่ไม่ได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้จะไม่ได้มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การที่ทรงแต่งตั้งไว้ก่อนย่อมช่วยขจัดความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าในเรื่องนี้สมควรต้องตีความคำว่า “ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร” ในรัฐธรรมนูญว่าหมายถึงการไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลามากน้อยเพียงใดก็ตาม

(2) ความไม่ชัดเจนของเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้

นอกจากกรณีที่ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้เป็นเหตุอีกประการหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเอาไว้ว่ากรณีใดบ้างที่จะถือว่าทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จึงมีประเด็นให้ต้องพิจารณาว่ากรณีเช่นไรที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้อันจะต้องนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนั้นเคยมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้อยู่สองกรณี คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ และกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงผนวช อย่างไรก็ดี กรณีที่ยังทรงพระเยาว์นั้น มีปัญหาให้ต้องพิจารณาอีกว่าอย่างไรจึงเรียกว่าพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์

เดิมทีรัฐธรรมนูญของไทยไม่เคยบัญญัติเรื่องการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์เอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติในกรณีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลนั้นโดยเหตุที่ทรงขึ้นครองราชย์ขณะทรงมีพระชนมายุเพียง 10 พรรษา อันเป็นกรณีที่ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปจนกว่าจะทรงมีพระชนมายุครบ 20 พรรษา ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จสวรรคต และรัฐสภาได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้อัญเชิญ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช ขึ้นทรงราชย์ โดยเหตุที่พระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง 18 พรรษา ยังทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ รัฐสภาจึงต้องดำเนินการแต่งตั้ง

---

[67] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในครั้งนี้ ได้มีการหยิบยกปัญหาเรื่องการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์ขึ้นมา โดย นายเทียม ณ สงขลา สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดราชบุรี ได้ลุกขึ้นอภิปรายว่ารัฐธรรมนูญของไทยไม่เคยบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้ให้ชัดเจนว่าพระมหากษัตริย์จะทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อทรงมีพระชนมายุเท่าใด รัฐสภาจึงควรตีความปัญหาข้อนี้ให้เกิดความกระจ่าง

"...รัฐธรรมนูญของเราไม่ได้เขียนไว้ให้ชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงพระชนมายุเพียง 17-18-19 นี้ จะทรงบริหารราชการแผ่นดินได้หรือไม่ ที่จริงข้าพเจ้าเห็นว่ายังเป็นปัญหากฎหมายอยู่ ซึ่งสภาควรจะตีความให้กระจ่างชัด เพราะเราจะถือหลักเกณฑ์อันใดว่าเมื่อพระชนมายุยังไม่ครบ 20 จะบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ เราอาจเทียบถึงข้าราชการพลเรือนซึ่งถือเอาเกณฑ์อายุ 18 ปี เป็นเกณฑ์ที่จะบริหารกิจการได้ ... เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็เข้าใจว่า พระชนมายุเกินกว่า 18 ปีไปแล้ว เพราะฉะนั้นก็น่าคิดอยู่ว่า จะบริหารราชการไปได้หรือไม่ หรือจะถือว่ายังขัดข้องในเรื่องความสามารถอยู่ ... สำหรับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่นประเทศสวีเดน เบลเยี่ยม ฮอลแลนด์และโบลิเวีย ก็กำหนดพระชนมายุของพระเจ้าอยู่หัวไว้อย่างต่ำไม่น้อยกว่า 18 ปี แต่สำหรับรัฐธรรมนูญของเรา ไม่มีกำหนดไว้ เพราะเหตุฉะนั้น จึงอยากขอเสนอให้สภาตีความให้เด็ดขาดไป ทั้งนี้ก็แล้วแต่สภาจะวินิจฉัย"[68]

นายกรัฐมนตรีในเวลานั้น คือ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ลุกขึ้นชี้แจงว่าพระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อทรงมีพระชนมายุ 20 พรรษา โดยเป็นการถือตามหลักเกณฑ์ในกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

"...คำที่ว่า จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้นั้น อาศัยหลักอะไรในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก็ดี ฉบับปัจจุบันก็ดี เราก็ถือตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ปี 2467 ในกฎมณเฑียรบาลนั้นมีกล่าวไว้ในมาตรา 14 ว่า "สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใดได้เสด็จขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์ ตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ คือเมื่อพระชนมายุยังไม่ครบ 20 พรรษาบริบูรณ์ไซร้ ท่านว่ายังทรงสำเร็จราชการสิทธิขาดโดยพระองค์เองหาได้ไม่" เป็นการทำอย่างมีหลักเกณฑ์ ไม่ใช่ทำไปได้เอง และมีแบบฉบับที่ได้เคยทำมาแล้ว"[69]

หลังจากที่นายปรีดีได้ชี้แจงดังที่กล่าวมา ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกคนใดอภิปรายในเรื่องนี้อีก รัฐสภาจึงมีมติให้แต่งตั้ง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระยามานวราชเสวี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปจนกว่าจะทรงมีพระชนมายุครบ 20 พรรษา

---

[68] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3, 16 มิถุนายน 2489: 60 – 61.

[69] รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3, 16 มิถุนายน 2489: 61.

ต่อมาในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการเสนอให้กำหนดในรัฐธรรมนูญว่าพระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อพระชนมายุ 18 พรรษา ซึ่งได้นำไปสู่การถกเถียงอย่างกว้างขวางในหมู่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่คัดค้านการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อมีพระชนมายุ 18 พรรษา ให้เหตุผลว่าควรจะกำหนดเรื่องการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์เหมือนกับบุคคลทั่วไป เพราะบุคคลและพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเสมอภาคกัน และแม้ในระบอบประชาธิปไตยจะมีหลักอยู่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงทำอะไรผิดเพราะไม่ทรงทำอะไรเลย แต่โดยเหตุที่ทรงมีพระราชอำนาจส่วนพระองค์บางประการที่ทรงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ เช่น การแต่งตั้งสมุหราชองครักษ์ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การแต่งตั้งองคมนตรี และการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดเรื่องการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์เอาไว้ต่ำกว่าบุคคลทั่วไปจึงอาจจะไม่เป็นผลดี เพราะพระชนมายุที่น้อยเกินไปอาจจะทรงทำผิดพลาดได้[70]

ขณะที่ฝ่ายซึ่งสนับสนุนให้กำหนดในรัฐธรรมนูญว่าพระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อพระชนมายุ 18 พรรษา ให้เหตุผลว่าการกำหนดเช่นนี้ไม่ได้เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่พระมหากษัตริย์ เพราะโดยทั่วไปบุคคลก็สามารถรับราชการได้ตั้งแต่อายุ 17 ปี หรือหากอายุ 17 ปีบริบูรณ์และทำการสมรสก็บรรลุนิติภาวะได้ อีกทั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ก็เป็นบุคคลที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป จึงจำเป็นต้องบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้เป็นพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้เหตุผลด้วยว่าในต่างประเทศนั้นหลายประเทศซึ่งเป็นเมืองหนาวและผู้คนเจริญเติบโตช้าก็ยังมีการกำหนดเรื่องการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์เอาไว้ที่ 18 พรรษา ต่ำกว่าบุคคลทั่วไปที่จะบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุ 21 ปี เช่น เดนมาร์ก และเบลเยียม แต่เหตุผลที่ดูเหมือนจะสำคัญที่สุดของฝ่ายนี้ คือ การกำหนดในลักษณะดังกล่าวเพราะต้องการให้มีพระมหากษัตริย์อันแท้จริงมาดำรงตำแหน่งโดยเร็วที่สุด เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มิใช่พระมหากษัตริย์มาใช้อำนาจแทนพระองค์[71]

แม้ที่ประชุมจะมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นดังกล่าว แต่สุดท้ายก็ได้มีการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ว่า พระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อพระชนมายุครบ 18 ปีบริบูรณ์[72] ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

[70] สมชาย ปรีชาศิลปะกุล, ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2550, (เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), น. 123 – 124.

[71] สมชาย ปรีชาศิลปะกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70*, น. 125 – 128.

[72] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 24

พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ก็ได้บัญญัติทำนองเดียวกัน[73] แต่หลังจากรัฐธรรมนูญสองฉบับนี้แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังก็ไม่เคยบัญญัติเรื่องการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์อีกเลยจนถึงปัจจุบัน ทำให้มีปัญหาต้องพิจารณาว่าทุกวันนี้เราจะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อพระชนมายุ 18 พรรษา หรือ 20 พรรษา

อย่างไรก็ดี ในคราวที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้น ได้มีการสอบถามคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนี้ โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมาธิการ ได้ลุกขึ้นชี้แจงว่า เมื่อไม่ได้มีการกำหนดเรื่องการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์เอาไว้เป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญ กรณีย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ทั่ว ๆ ไป คือ พระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อทรงมีพระชนมายุครบ 20 พรรษาบริบูรณ์ หรือกรณีที่ทรงมีพระชนมายุครบ 17 พรรษาบริบูรณ์ และทรงอภิเษกสมรส ก็ทรงบรรลุนิติภาวะได้[74] ในปัจจุบันการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์นั้น จึงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการบรรลุนิติภาวะของบุคคลธรรมดาตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[75]

แม้กระนั้นก็ตาม ในทางตำรา มีความเห็นของ หยุด แสงอุทัย อยู่ว่าการกำหนดให้การบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นอาจจะไม่ชอบด้วยเหตุผล เนื่องจากเรื่องผู้เยาว์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องของการคุ้มครองทรัพย์สินของผู้เยาว์ จึงให้สิทธิแก่ผู้แทนโดยชอบธรรมในการที่จะให้สัตยาบันหรือบอกล้างนิติกรรมซึ่งผู้เยาว์ทำไว้ได้ แต่ในทางรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไว้โดยพร้อมมูลอยู่แล้ว หยุดจึงมีความเห็นว่าจะนำเรื่องผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับพระมหากษัตริย์ไม่ได้[76] ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลของหยุดนั้นก็น่ารับฟังอยู่ ในอนาคตจึงควรมีการทบทวนและถกเถียงกันในประเด็นนี้ใหม่อีกครั้ง โดยน่าจะต้องมีการกำหนดเรื่องการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์เอาไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้น

นอกจากกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์และทรงผนวชอันเป็นเหตุซึ่งเคยนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางความเป็นจริงแล้ว ในทางตำราได้มีการ

---

[73] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 22

[74] สมชาย ปรีชาศิลปะกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70*, น. 128.

[75] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 19 และมาตรา 20

[76] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 117.

ยกตัวอย่างด้วยว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรอาจเป็นเหตุหนึ่งซึ่งนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ อย่างไรก็ดี ไม่ใช่การที่ทรงพระประชวรในทุกกรณีที่จะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เฉพาะแต่กรณีที่ทรงพระประชวรจนถึงขนาดที่ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้เท่านั้นที่จะนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

แม้กระนั้นการจะวินิจฉัยว่ากรณีเช่นใดที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนถึงขนาดไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้วนั้นอาจจะไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะแม้แต่ในประเทศซึ่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้กรณีที่ทรงพระประชวรเป็นเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้โดยตรงก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ โดยปัญหามีอยู่ว่ากรณีเป็นที่สงสัยว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้อันจะต้องนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้วหรือไม่ ใครจะเป็นผู้ทรงอำนาจในการชี้ขาดปัญหาดังกล่าว

เกี่ยวกับเรื่องนี้หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศจะพบว่าบางประเทศได้กำหนดระบบของการชี้ขาดเอาไว้ว่ามีกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้เกิดขึ้นและต้องนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้วหรือไม่ โดยบางประเทศกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นผู้ทรงอำนาจในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าว เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภาทราบพร้อมด้วยความเห็นของสภาแห่งรัฐ (Council of State) จากนั้นให้รัฐสภาประชุมกันเพื่อลงมติว่าพระมหากษัตริย์อยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้แล้วหรือไม่[77] หรือกรณีของประเทศภูฏานซึ่งกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจในการลงมติว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้เช่นกัน เพียงแต่รัฐธรรมนูญของภูฏานนั้นเรียกร้องมติของรัฐสภาในเรื่องนี้เอาไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา[78]

ขณะที่บางประเทศมอบอำนาจในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าวให้กับ “คณะบุคคลอื่นที่มิใช่รัฐสภา” เช่น ประเทศกัมพูชา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มี “คณะแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ” (specialize medical doctors) ซึ่งมาจากการเลือกของประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับรองว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ทรงพระประชวรอย่างหนักจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้วหรือไม่[79] หรือประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งกฎหมาย

---

[77] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 35

[78] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคเจ็ด

[79] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้อย่างน้อย 3 คน เป็นผู้เสนอให้มีการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้ว คือ คู่สมรสของพระมหากษัตริย์ (the wife or husband of the Sovereign) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House of Commons) ประธานศาลฎีกา (Lord Chief Justice of England) และอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (Master of the Rolls) โดยการประกาศนี้ต้องมีหลักฐานยืนยันว่าทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ หรือมีหลักฐานยืนยันว่า มีเหตุอื่นซึ่งเป็นที่แจ้งชัดว่าไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้[80]

สำหรับประเทศไทยนั้น หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแล้ว ดูเหมือนว่า “คณะองคมนตรี” จะเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการชี้ขาดเรื่องนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[81] ด้วยเหตุนี้ หากมีกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรอย่างหนัก ทำให้พระองค์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ คณะองคมนตรีจะเป็นองค์กรแรกที่ต้องพิจารณาว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนถึงขนาดไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้วหรือไม่ และหากมีกรณีเช่นว่านี้เกิดขึ้น คณะองคมนตรีก็จะต้องเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

อย่างไรก็ดี ในทางความเป็นจริงคณะองคมนตรีไม่เคยทำหน้าที่ดังกล่าวเลย แม้บางกรณีข้อเท็จจริงดูเหมือนจะบ่งชี้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรอย่างหนักจนไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้แล้ว และโดยปกติจะต้องนำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในอนาคตจึงควรมีการพิจารณาประเด็นนี้อีกครั้ง โดยควรเพิ่มเติมกฎเกณฑ์เรื่องนี้ให้ชัดเจน ส่วนจะกำหนดให้รัฐสภา คณะบุคคล หรือองค์กรอื่นใด เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหานี้ และจะมีกระบวนการชี้ขาดอย่างไร ยังเป็นเรื่องที่สามารถอภิปรายและถกเถียงกันได้ต่อไป

6.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยปกติแล้วเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ[82] และ

---

[80] Regency Act ค.ศ. 1937 มาตรา 2 วรรคหนึ่ง

[81] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18

[82] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18

กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ[83] อย่างไรก็ดี หากอยู่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าว[84] จึงกล่าวได้ว่าปัจจุบันองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย คือพระมหากษัตริย์ กรณีหนึ่ง กับอีกกรณีหนึ่ง คือคณะองคมนตรีและรัฐสภา

เกี่ยวกับเรื่ององค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ อาจมีปัญหาให้ต้องพิจารณาอยู่อย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก คือ ปัญหาในแง่ของการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประการที่สอง คือ ปัญหาในแง่ของการกำหนดให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และประการสุดท้าย คือ ปัญหาในแง่ของการกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

(1) การให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้นปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เดิมทีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้จะกำหนดมาโดยตลอดว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้ ผู้เขียนยอมรับว่าการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาอาจมีปัญหาอยู่จริง เพราะกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นด้วยกับบุคคลที่พระองค์ทรงเสนอก็อาจเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาขึ้นได้ ดังที่ปรากฏในคราวที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางคนได้แสดงความกังวลว่าหากให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้นสมาชิกรัฐสภาอาจอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลที่ทรงเสนอ และการอภิปรายดังกล่าวอาจพาดพิงถึงองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้เสนอได้ ซึ่งความกังวลเช่นว่านี้ก็น่ารับฟังอยู่ และในทางความเป็นจริงก็เคยเกิดเรื่องขึ้นใน พ.ศ. 2493 โดย

---

[83] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง

[84] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 19 วรรคสอง

ปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาบางคนอภิปรายคัดค้านการที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลาที่ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีผู้เสนอให้แก้ไขกฎเกณฑ์เรื่องนี้โดยกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่เพียง “รับทราบ” การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น และให้การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาที่อาจเกิดขึ้น ดังปรากฏเป็นกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

แม้ผู้เขียนจะเห็นว่าการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาอาจจะมีปัญหาอยู่ แต่ผู้เขียนก็ไม่เห็นด้วยกับการแก้ปัญหาโดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากการกำหนดเช่นนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง แม้รัฐสภาจะไม่มีโอกาสอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอก็ตาม แต่กรณีที่บุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ บุคคลดังกล่าวก็อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนได้อยู่ดี และการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนถึงองค์พระมหากษัตริย์โดยตรงในฐานะที่เป็นผู้ทรงแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องน่าจะเป็นการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเกี่ยวข้องด้วยในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มากกว่า เพื่อให้พระองค์ทรงอยู่พ้นไปจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์ ส่วนปัญหาว่าจะกำหนดเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใหม่อย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่ยังสามารถอภิปรายและถกเถียงกันต่อไปได้ โดยอาจจะกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงองค์กรเดียวทำนองเดียวกับในประเทศเบลเยียม หรืออาจเปลี่ยนไปใช้ระบบของการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะเจาะจงก็ได้ เช่น บางประเทศกำหนดให้พระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยสิทธิ หรือในบางประเทศกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทุกกรณี เมื่อเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปรากฏขึ้น บุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยอัตโนมัติ

อนึ่ง แม้ว่าจะมีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาหลังจากนั้นก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกัน แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่เคยปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเลย

(2) การให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

กรณีที่พระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้นั้น โดยปกติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ อย่างไรก็ตาม ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้หรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะองคมนตรีที่จะเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนั้นเคยมีกรณีที่คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบเกิดขึ้นครั้งเดียว ใน พ.ศ. 2494 โดยในเวลานั้นพระมหากษัตริย์ไม่ได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และได้ทรงแต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ แต่ต่อมากรมพระชัยนาทนเรนทรได้สิ้นพระชนม์ขณะทรงอยู่ในตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ประธานองคมนตรี จึงทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน และโดยเหตุที่ในเวลานั้นพระมหากษัตริย์ยังประทับอยู่ในต่างประเทศอันเป็นกรณีที่ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองได้ คณะองคมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเสนอพระนามกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งรัฐสภาในเวลานั้นก็ได้ให้ความเห็นชอบตามที่คณะองคมนตรีเสนอมา

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้น ก็อาจจะมีปัญหาทำนองเดียวกับการให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะอย่างไรเสียคณะองคมนตรีก็เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ หากคณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลซึ่งไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาตลอดจนสาธารณชนก็อาจอภิปรายหรือวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมของบุคคลดังกล่าว โดยอาจจะพาดพิงไปถึงคณะองคมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอ และกระทบกระเทือนไปถึงองค์พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงแต่งตั้งองคมนตรีด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการให้คณะองคมนตรีมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาจึงไม่น่าจะถูกต้อง

สำหรับผู้เขียนแล้ว กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้น การให้รัฐสภามีอำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน

พระองค์ได้เองโดยลำพังตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสมดีอยู่แล้ว และในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย รัฐสภาก็เคยใช้อำนาจโดยลำพังแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มาหลายครั้งซึ่งก็ไม่ได้มีปัญหาแต่อย่างใด หรือหากจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ก็อาจจะบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เพราะในบรรดาองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรซึ่งต้องติดต่อสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์หรือในกรณีนี้คือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มากกว่าองค์กรอื่น คณะรัฐมนตรีจึงควรมีอำนาจพิจารณาว่าสมควรจะให้บุคคลใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อันจะทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างคณะรัฐมนตรีกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ยิ่งไปกว่านั้นคณะรัฐมนตรียังเป็นองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับราษฎรอีกด้วย ขณะที่คณะองคมนตรีไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวกับราษฎรเลยแม้แต่น้อย

(3) การให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น แม้จะมีข้อดีในแง่ที่ทำให้ผู้ซึ่งจะทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของปวงชนอันมีลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดีก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งการกำหนดเช่นนี้ก็ทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาบางประการ เพราะรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ ย่อมไม่มีรัฐสภาที่จะให้ความเห็นชอบได้ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็คงจะเล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ตัดสินใจกำหนดให้วุฒิสภาเพียงสภาเดียวทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ โดยให้วุฒิสภาใช้อำนาจอย่างรัฐสภาได้ในกิจการที่มีความสำคัญ เช่น การประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ขององค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ รวมตลอดจนการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย

ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยกับการกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาและใช้อำนาจอย่างรัฐสภาในกิจการที่สำคัญของรัฐ เพราะกิจการใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา นั่นหมายความว่ากิจการนั้นมีความสลักสำคัญเป็นพิเศษ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องประชุมร่วมกันเป็นรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าจะให้ความ

เห็นชอบในกิจการดังกล่าวหรือไม่ แต่โดยเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐธรรมนูญไทยมีลักษณะที่ไม่ต่อเนื่อง คือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงทันที และในระหว่างนี้อาจมีความจำเป็นต้องให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการบางอย่าง เช่น การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งก็จะเกิดเป็นปัญหาขึ้นเนื่องจากไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่จะมาประชุมร่วมกับวุฒิสภาเป็นรัฐสภาได้

อย่างไรก็ดี การแก้ปัญหาในเรื่องนี้อาจทำโดยวิธีอื่นที่มิใช่การกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาก็ได้ เช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ หรืออาจกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสิ้นสมาชิกภาพไปแล้วกลับมาปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเฉพาะในกิจการสำคัญซึ่งจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก็ได้ การกำหนดในลักษณะเช่นนี้น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากกว่าในแง่ที่ว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้กิจการสำคัญผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบจากทั้งสองสภา การกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภานั้นเท่ากับให้อำนาจแก่วุฒิสภาเพียงสภาเดียวในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกิจการสำคัญของรัฐได้โดยลำพังเสมือนหนึ่งเป็นรัฐสภาซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภายังมีปัญหาโดยเฉพาะในระบบรัฐธรรมนูญไทยอีกด้วย เพราะในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา วุฒิสภามักจะมีที่มาซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือในบางห้วงเวลาวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งหรือการสรรหาทั้งหมด หรือในบางห้วงเวลาวุฒิสภาก็จะมาจากการแต่งตั้งหรือการสรรหาบางส่วนและมาจากการเลือกตั้งของประชาชนบางส่วน การให้วุฒิสภาซึ่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระดับที่ค่อนข้างต่ำหรือไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเลยในบางห้วงเวลาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รวมถึงกิจการสำคัญอื่น ๆ เช่นนี้ จึงไม่น่าจะถูกต้องในทางหลักการ และในอนาคตควรต้องแก้ไขปรับปรุงเรื่องนี้ให้มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยต่อไป

6.4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวของประธานองคมนตรี

ประธานองคมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในช่วงเวลาแห่งการสำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา ประธานองคมนตรีได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้[85] รวมถึงกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศ

---

[85] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

อัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ หากไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนเช่นกัน[86] ซึ่งในด้านหนึ่งจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญของไทยมีการบัญญัติไว้ค่อนข้างดี ในแง่ที่ทำให้มีผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐอยู่เสมอ ไม่มีช่วงที่จะว่างเว้นหรือขาดผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐได้เลย อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ต้องพิจารณามีอยู่ว่าการมอบหมายให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวนี้เป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมแล้วหรือไม่

ดังที่ได้เห็นมาแล้วว่าในช่วงก่อน พ.ศ. 2492 นั้น รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยจะกำหนดให้ “คณะรัฐมนตรี” (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) หรือ “สมาชิกพฤฒสภาซึ่งมีอายุสูงสุดสามคน” (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว กระทั่งในคราวที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นได้ตัดสินใจมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ “ประธานองคมนตรี” เพราะต้องการให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวและเป็นผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง[87]

อย่างไรก็ดี ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองที่ราษฎรเป็นเจ้าของอำนาจรัฐนั้น เราไม่อาจปฏิเสธความเชื่อมโยงระหว่างราษฎรกับตำแหน่งต่าง ๆ ของรัฐได้ ตำแหน่งต่าง ๆ ในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมต้องมีที่มาซึ่งเชื่อมโยงกับราษฎร โดยจะมีความเชื่อมโยงในระดับที่มีความเข้มข้นมากหรือน้อยก็แล้วแต่ แต่ต้องมีความเชื่อมโยงกับราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐ ยิ่งตำแหน่งของรัฐตำแหน่งใดที่มีความสำคัญมาก ตำแหน่งของรัฐตำแหน่งนั้นก็ยิ่งต้องมีที่มาซึ่งเชื่อมโยงและใกล้ชิดกับราษฎรมาก ดังจะเห็นได้ว่ารัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายและมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกับราษฎรผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี

สำหรับผู้เขียนแล้วผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตำแหน่งอื่น ๆ เพราะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐเสมือนเป็นพระมหากษัตริย์เลยทีเดียว การให้ประธานองคมนตรีซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับราษฎรเลย

---

[86] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง

[87] หยุด แสงอุทัย, “บทบัญญัติใหม่ๆ ในรัฐธรรมนูญ,” บทบัณฑิตย์, เล่ม 18, ตอนพิเศษ, (ธันวาคม 2492), ใน หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-95, (พระนคร : ชูสิน, 2495), น. 872.

แม้แต่น้อยทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวจึงไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ในอนาคตจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ โดยจะต้องอภิปรายและถกเถียงกันว่าการกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวนี้มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ และเป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากกว่านี้เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการเสนอให้บุคคลอื่นที่มิใช่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวอยู่ เช่น พระรัชทายาท พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา และนายกรัฐมนตรี[88] ประเด็นนี้จึงควรได้รับการพิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตข้างหน้าไม่ว่าจะยังคงให้ประธานองคมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนก็ตาม โดยเหตุที่การเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งเป็นไปโดยผลของกฎหมายหรือเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ใช่การเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง โดยปกติแล้วเมื่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวจะเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่จึงไม่จำต้องมีการประกาศแต่อย่างใด แต่แม้กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจน ควรมีการกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญว่า กรณีที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนนั้น จะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบด้วย ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคตแล้ว แม้ในทางรัฐธรรมนูญจะถือว่าประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันทีที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริงกลับมีความสับสนและสงสัยอยู่พอสมควรว่าประธานองคมนตรีได้ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการประกาศให้ราษฎรทราบด้วยก็จะช่วยลดความคลุมเครือดังกล่าวไปได้ โดยประกาศดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เป็นการแจ้งให้ทราบเท่านั้น ไม่ใช่เงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่อย่างใด

6.4.5 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ปัญหาที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญของไทยไม่เคยกำหนดเอาไว้ว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องกระทำในรูปแบบใด ทั้งนี้ หากพิจารณาจากการดำเนินการในทางปฏิบัติแล้ว จะพบว่ากรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองนั้น ในคราวที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2476 อันเป็นการแต่งตั้ง

---

[88] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491, 26 กรกฎาคม 2491.

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ได้มีการดำเนินการในรูปของ “พระราชกฤษฎีกา” โดยมี “นายกรัฐมนตรี” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ



พระราชกฤษฎีกา
ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
พุทธศักราช ๒๔๗๖

ประชาธิปก ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า ในระหว่างที่จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรครั้งนี้ สมควรที่จะทรงตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามความในมาตรา ๑๐ แห่งรัฐธรรมนูญ และ

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยแล้ว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๗๖ เป็นต้นไป

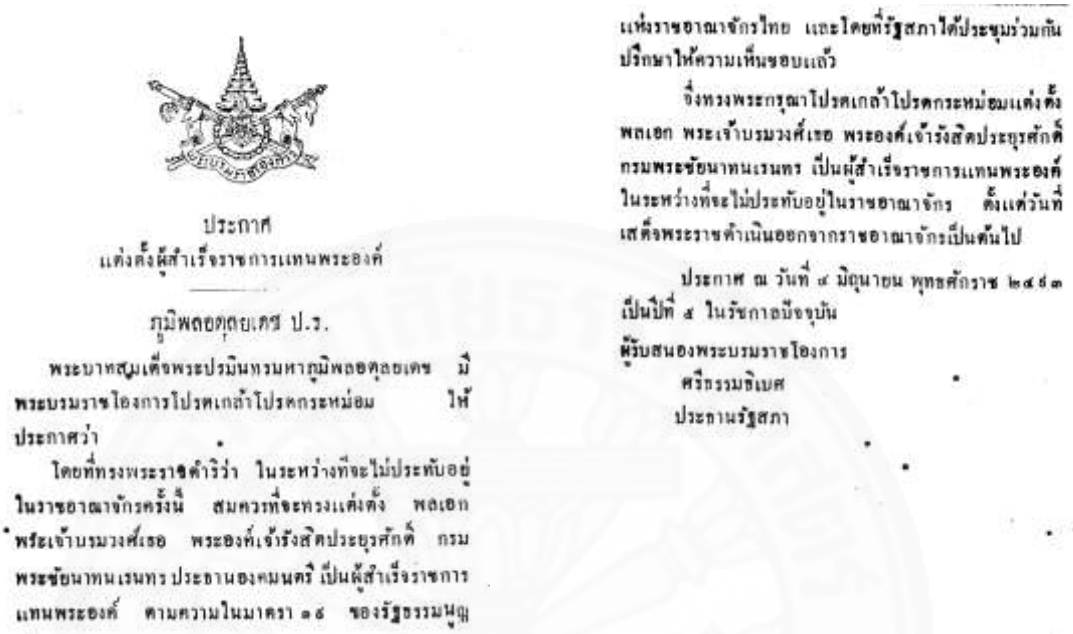
ประกาศมาณวันที่ ๑๑ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๗๖ เป็นปีที่ ๑ ในรัชชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา
นายกรัฐมนตรี

ภาพที่ 6.5 พระราชกฤษฎีกาตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พุทธศักราช 2467[89]

แต่ในเวลาต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงแต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2493 ได้มีการเปลี่ยนรูปแบบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จากเดิมที่ใน พ.ศ. 2476 เคยทำในรูปของ “พระราชกฤษฎีกา” และ “นายกรัฐมนตรี” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในครั้งนี้ได้ทำเป็น “พระบรมราชโองการ” โดย “ประธานรัฐสภา” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

[89] พระราชกฤษฎีกาตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พุทธศักราช 2467, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (11 มกราคม 2476): 838 – 839.



ประกาศ
แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ประกาศว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริว่า ในระหว่างที่จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรครั้งนี้ สมควรที่จะทรงแต่งตั้ง พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารังสิตประยุรศักดิ์ กรมพระชัยนาทนเรนทร ประธานองคมนตรี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามความในมาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่รัฐสภาได้ประชุมร่วมกันปรึกษาให้ความเห็นชอบแล้ว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารังสิตประยุรศักดิ์ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่เสด็จพระราชดำเนินออกจากราชอาณาจักรเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๙๓ เป็นปีที่ ๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
ศรีธรรมธิเบศ
ประธานรัฐสภา

ภาพที่ 6.6 พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้ง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2493[90]

สำหรับกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้น เมื่อคราวที่ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร สิ้นพระชนม์ในระหว่างที่ทรงดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยเหตุที่ในช่วงเวลานั้นพระมหากษัตริย์ไม่ได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร คณะองคมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเสนอพระนามพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ต่อรัฐสภา ซึ่งปรากฏว่ารัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบตามที่คณะองคมนตรีเสนอ โดยได้ดำเนินการในรูปของ “ประกาศของรัฐสภา”

---

[90] พระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 67 ตอนที่ 32 (6 มิถุนายน 2493): 644 – 645.



ประกาศ
แห่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

โดยที่ พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัลสิต ประยุรศักดิ์ กรมพระชัยนาทนเรนทร ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นพระชนม์ และพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ประธานองคมนตรี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น บัดนี้ คณะองคมนตรีได้เสนอมาว่า พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อนนั้น ทรงพระปรีชาสามารถ และเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย สมควรจะได้ทรงดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และโดยที่รัฐสภาได้ประชุมร่วมกันปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๙๔ ให้ความเห็นชอบแล้ว

ประธานรัฐสภา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช จึงประกาศแต่งตั้ง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๙๔ เป็นปีที่ ๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

ศรีธรรมาธิเบศ
ประธานรัฐสภา

ภาพที่ 6.7 ประกาศแต่งตั้ง พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร
เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ พ.ศ. 2494[91]

เกี่ยวกับรูปแบบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ ผู้เขียนเห็นว่าในอนาคตควรจะต้องมีการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองนั้นให้กระทำในรูปของประกาศพระบรมราชโองการ แต่หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถแต่งตั้งได้ และคณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบนั้น กรณีดังกล่าวให้ทำในรูปของประกาศของรัฐสภา ซึ่งก็สอดคล้องกับที่เคยปฏิบัติมาแล้วนั่นเอง

6.4.6 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญของไทยไม่เคยบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ จึงมีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะใช้อำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ได้ทุกเรื่องทุกกรณีเลยหรือไม่ โดยในทางตำรานั้นมีความเห็นของ หยุด แสงอุทัย อยู่ว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกับพระมหากษัตริย์ทุกประการ[92]

---

[91] ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 68 ตอนที่ 18 (20 มีนาคม 2494): 402 – 403.

[92] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 127.

ซึ่งผู้เขียนก็เห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว เนื่องจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐ โดยทั่วไปจึงย่อมสามารถใช้อำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ได้ทุกประการ แม้กระทั่งอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ทรงใช้ได้ตามพระราชอัธยาศัย เช่น พระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง หรือแม้แต่พระราชอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมสามารถใช้อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ได้ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของต่างประเทศแล้วพบว่าบางประเทศได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ว่ากรณีใดบ้างที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ได้ เช่น กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งกำหนดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่มีอำนาจในการให้ความยินยอมในร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลำดับการขึ้นครองราชบัลลังก์ เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทย เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ จึงต้องถือว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ได้ทุกเรื่อง ด้วยเหตุนี้ หากไม่ประสงค์จะให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใช้อำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในเรื่องใด ในอนาคตอาจจะต้องมีการพิจารณาและกำหนดเป็นข้อจำกัดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไป

6.4.7 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 แง่มุม คือ การคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางรัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางกฎหมายอาญา

(1) การคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางรัฐธรรมนูญ

กรณีของพระมหากษัตริย์นั้น โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ พระองค์จึงไม่ทรงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะโดยหลักแล้วพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด (The King can do no wrong) เนื่องจากพระองค์ไม่ได้ทรงกระทำกิจการต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง แต่ทรงกระทำไปตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ผู้ใดจะไปวิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิติเตียนพระมหากษัตริย์มิได้ หากจะวิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิติเตียนจะต้องกระทำต่อผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งเป็นผู้ที่ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำกิจการนั้น นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสถานะอันล่วงละเมิดมิได้ไว้ ยังส่งผลทำให้พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีไม่ว่าในทางแพ่ง ในทางอาญา หรือในทางปกครอง แม้ว่าการกระทำที่ใช้เป็นฐานในการฟ้องร้อง

ดำเนินคดีนั้นจะเป็นการกระทำในทางส่วนพระองค์ซึ่งมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐก็ฟ้องไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐได้รับการประกันสถานะเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ดี เมื่อมาถึงกรณีของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะได้รับการคุ้มครองสถานะเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญของไทยไม่เคยบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้เลย โดย หยุด แสงอุทัย มีความเห็นว่า ในฐานะที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำหน้าที่พระมหากษัตริย์ ย่อมได้รับความคุ้มกันเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ทุกประการ[93] ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายของบางประเทศมีการกำหนดเรื่องการคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนกำหนดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีจากการกระทำในฐานะประมุขของรัฐไม่ได้[94] ซึ่งการกำหนดเช่นนี้มีลักษณะเป็นการมอบเอกสิทธิ์ (privilege) ให้กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยบุคคลใด ๆ จะนำการกระทำของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประมุขของรัฐไปเป็นฐานในการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีไม่ได้ และเอกสิทธิ์เช่นว่านี้ย่อมติดตัวผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตลอดไป แม้จะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม ขณะที่กรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ได้กำหนดเรื่องความคุ้มกัน (immunity) ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ว่า ในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่อาจถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีทางกฎหมายได้ แต่ความคุ้มกันนี้มีเฉพาะในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วบุคคลดังกล่าวย่อมสามารถถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีทางกฎหมายได้ตามปกติ[95]

(2) การคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางกฎหมายอาญา

นอกเหนือจากการคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางรัฐธรรมนูญแล้ว ในทางกฎหมายอาญาก็มีการคุ้มครองสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เช่นกัน โดยในระบบกฎหมายไทยนั้นได้มีการกำหนดความผิดต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้เป็นพิเศษ ได้แก่ ความผิดฐานฆ่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[96] ความผิดฐานกระทำการประทุษร้าย

---

[93] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 127.

[94] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974 มาตรา 8

[95] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 21

[96] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 109

ต่อร่างกายหรือเสรีภาพของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[97] และความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์[98]

กรณีที่มีปัญหาให้ต้องพิจารณา คือ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งบัญญัติว่า *"ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี"* โดยประเด็นมีอยู่ว่า กรณีที่บุคคลคนหนึ่งถูกบุคคลอีกคนหนึ่งหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย และต่อมาบุคคลซึ่งถูกหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายนั้น ได้รับการแต่งตั้งหรือรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กรณีเช่นนี้ผู้ที่หมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย จะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 หรือไม่ ในทางกลับกันกรณีที่บุคคลคนหนึ่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถูกบุคคลอีกคนหนึ่งหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ต่อมาบุคคลดังกล่าวพ้นจากหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไป กรณีเช่นนี้ผู้ที่หมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย จะยังถูกฟ้องร้องในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ได้หรือไม่[99]

กรณีแรก คือ กรณีที่บุคคลคนหนึ่งถูกบุคคลอีกคนหนึ่งหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย และต่อมาบุคคลนั้น ได้รับการแต่งตั้งหรือรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กรณีนี้บุคคลซึ่งกระทำการอันเป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ย่อมไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 เพราะกรณีที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา 112 ได้นั้น ผู้ที่ถูกหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ต้องเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่ในขณะที่ถูกหมิ่นประมาท

---

[97] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 110

[98] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112

[99] ในวิทยานิพนธ์นี้ไม่ได้มีการอภิปรายในประเด็นที่ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ควรได้รับการคุ้มครองในทำนองเดียวกับพระมหากษัตริย์หรือไม่ โดยเป็นการวิเคราะห์บนฐานของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นว่า การบัญญัติคุ้มครองผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้เท่ากับประมุขของรัฐ ทั้ง ๆ ที่บุคคลในตำแหน่งดังกล่าวไม่ใช่ประมุขของรัฐ และได้รับความคุ้มครองตามหลักทั่วไปอยู่แล้ว ย่อมเป็นเรื่องที่หาเหตุผลรองรับได้ยาก ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "ปัญหาของกฎหมายหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์," ใน ด้วยกฎหมายและอุดมการณ์, (กรุงเทพมหานคร : ไชน์พับลิชชิ่งเฮ้าส์, 2558), น. 362 – 366.

ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย เมื่อกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะที่ถูกหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย บุคคลดังกล่าวไม่ใช่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ บุคคลอีกคนหนึ่งซึ่งกระทำการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ย่อมไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 เพราะการกระทำดังกล่าวยังไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากผู้ซึ่งถูกหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายไม่ใช่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างไรก็ดี กรณีจะเข้าข่ายเป็นความผิดอาญาฐานอื่น เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 หรือความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้า หรือด้วยการโฆษณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 393 หรือไม่ ต้องแยกพิจารณาเป็นอีกประเด็นหนึ่ง

ส่วนกรณีที่สอง คือ กรณีที่บุคคลคนหนึ่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถูกบุคคลอีกคนหนึ่งหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ในขณะที่ตนดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กรณีนี้ย่อมเห็นได้ว่าบุคคลซึ่งกระทำการอันมีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายนั้น ย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 แล้ว เนื่องจากผู้ที่ถูกหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายนั้น เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แม้ต่อมาบุคคลดังกล่าวจะพ้นจากหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม แต่บุคคลซึ่งกระทำการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ก็ยังมีความผิดและยังสามารถถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้อยู่ดี เพราะเป็นกรณีที่ความผิดสำเร็จแล้ว และการพ้นจากตำแหน่งของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ไม่ใช่เหตุซึ่งจะทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[100] ทั้งนี้ โดยเหตุที่ประมวลกฎหมาย

---

[100] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 บัญญัติว่า *“สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดั่งต่อไปนี้*

(1) โดยความตายของผู้กระทำผิด

(2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37

(4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

(5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น

(6) เมื่อคดีขาดอายุความ

(7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ”

มาตรา 37 บัญญัติว่า *“คดีอาญาเลิกกันได้ ดังต่อไปนี้*

อาญา มาตรา 112 เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครอง “ตำแหน่ง” ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อมีการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ต่อบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะที่บุคคลดังกล่าวอยู่ในตำแหน่ง แม้ต่อมาบุคคลนั้นจะพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปแล้ว ก็ยังสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั่นเอง

อนึ่ง มีปัญหาน่าคิดอยู่ว่ากรณีของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยการแต่งตั้งนั้น โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่ดังนี้ เราจะถือว่าความเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่วันที่มีประกาศแต่งตั้ง หรือจะถือว่าความเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีที่ยังไม่ได้มีการปฏิญาณตนต่อรัฐสภานั้น เป็นแต่เพียงว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐได้ แต่ความเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เริ่มต้นขึ้นแล้วนับตั้งแต่เวลาที่มีประกาศแต่งตั้ง และความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ก็จะเริ่มต้นขึ้นทันทีนับแต่เวลาที่มีประกาศดังกล่าว

6.4.8 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของจุดเวลาแห่งการสิ้นสุดหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

โดยทั่วไปแล้วผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมต้องพ้นจากตำแหน่งหรือสิ้นสุดหน้าที่เมื่อตายหรือลาออก สำหรับการพ้นจากตำแหน่งเมื่อตายนั้น ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย

---

(1) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(2) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(3) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว”

มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุนี้ ได้แก่ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ ซึ่งสิ้นพระชนม์ด้วยการปลงพระชนม์พระองค์เอง เมื่อ พ.ศ. 2478 เจ้าพระยายมราช ซึ่งถึงแก่อสัญกรรม เมื่อ พ.ศ. 2481 และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ซึ่งถึงแก่อสัญกรรมใน พ.ศ. 2485 นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2494 ยังมีกรณีที่ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร สิ้นพระชนม์ขณะทรงดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย โดย พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ประธานองคมนตรี ได้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งโดยการลาออกนั้นก็เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติเช่นกัน คือ กรณีที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลาออกอันเนื่องมาจากปัญหากรณีการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ เมื่อ พ.ศ. 2480 และการลาออกของพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา อันเนื่องมาจากความขัดแย้งกรณีการแต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2487 ทั้งนี้ การลาออกของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมมีผลสมบูรณ์เมื่อใบลาออกไปถึงพระมหากษัตริย์หรือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น โดยพระมหากษัตริย์หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีทำได้เพียงรับทราบ ไม่สามารถยับยั้งการลาออกได้ เพราะในทางการเมืองนั้นไม่มีทางที่จะฝืนใจบุคคลใด ๆ ให้ดำรงตำแหน่งได้ เนื่องจากการดำรงตำแหน่งย่อมนำมาซึ่งความรับผิดชอบ[101]

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากตายและลาออกแล้ว โดยปกติผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นสุดลง เช่น กรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หากพระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็จะพ้นจากตำแหน่งไป

อย่างไรก็ตาม การพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่เหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นสุดลงนี้อาจจะมีปัญหาในแง่ของจุดเวลาแห่งการสิ้นสุดหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ เช่น กรณีที่ทรงพระประชวร โดยปัญหามีอยู่ว่า เมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จพระราชดำเนินกลับมาประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือทรงหายจากพระอาการประชวรแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะต้องสิ้นสุดหน้าที่ลงทันที หรือจะต้องมีการมอบหมายการงานเสียก่อน ซึ่งในเรื่องนี้ หยุด แสงอุทัย มีความเห็นว่า น่าจะต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงแสดงพระราชจำนงที่จะทรงเข้ารับหน้าที่เสียก่อน ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงจะสิ้นสุดหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ ถ้าพระมหากษัตริย์ซึ่งประทับอยู่

---

[101] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 130.

นอกราชอาณาจักรเสด็จพระราชดำเนินผ่านเข้ามาในราชอาณาจักรชั่วคราวและไม่พร้อมที่จะทรงเข้ารับหน้าที่ พระองค์ย่อมไม่ทรงต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นใหม่ แต่ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับการแต่งตั้งไว้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปได้ ทั้งนี้ หยุดยังมีความเห็นอีกด้วยว่าในเรื่องนี้ควรจะมีการประกาศให้ราษฎรทราบด้วย[102]

เกี่ยวกับเรื่องนี้เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศแล้วจะพบว่าหลายประเทศก็ต้องเผชิญกับปัญหาในทำนองเดียวกับที่ได้กล่าวมา อย่างไรก็ดี มีบางประเทศที่กำหนดเรื่องการสิ้นสุดหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ ทำให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนในแง่ของจุดเวลาแห่งการสิ้นสุดหน้าที่ เช่น กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้นกำหนดว่าเมื่อจักรพรรดิทรงหายจากพระอาการประชวรหรืออุปสรรคที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ได้หมดสิ้นไปแล้ว การสำเร็จราชการแทนพระองค์จะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อคณะกรรมการราชบัลลังก์มีมติ[103] ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น ถ้าเป็นกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุที่รัฐสภาลงมติว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าทันทีที่พระมหากษัตริย์สามารถทรงกลับมาใช้พระราชอำนาจได้ ให้สภาทั้งสองประชุมร่วมกันเป็นรัฐสภาเพื่อพิจารณาและตัดสินใจในรูปของพระราชบัญญัติ โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มต้นการใช้พระราชอำนาจได้ทันทีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับการประกาศสู่สาธารณะ[104] อันจะมีผลทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยนั่นเอง ส่วนกรณีที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวนั้น โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การสละพระราชอำนาจและการเริ่มต้นใช้พระราชอำนาจเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ หากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มต้นใช้พระราชอำนาจเมื่อใด ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ย่อมสิ้นสุดหน้าที่ลงไปเมื่อนั้น[105]

อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของผู้เขียน ประเทศภูฏานเป็นประเทศที่มีการบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้ชัดเจนและแน่นอนกว่าประเทศอื่น ๆ เพราะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประเทศภูฏานนี้จะไม่พ้นจากตำแหน่งโดยปริยายเมื่อเหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นสุดลงไม่ว่าในกรณีใด ๆ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ว่าเมื่อพระรัชทายาททรงมีพระชนมายุครบ 21 พรรษา และจะทรงเริ่มต้นการใช้พระราชอำนาจ หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจ

---

[102] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 134.

[103] กฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ ค.ศ. 1947 มาตรา 20

[104] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 35 วรรคสาม

[105] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815 มาตรา 36

ชั่วคราวและจะทรงกลับมาเริ่มต้นการใช้พระราชอำนาจอีกครั้ง จะต้องมีการประกาศอย่างเป็นทางการ หากยังไม่มีประกาศดังกล่าวก็ต้องถือว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระประชวรจนไม่สามารถทรงใช้พระราชอำนาจได้นั้น หากพระมหากษัตริย์จะทรงกลับมาใช้พระราชอำนาจอีกครั้งก็จะต้องมีการประกาศโดยอาศัยมติของรัฐสภา[106] ดังนั้น หากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์เรื่องนี้ในอนาคต ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญของประเทศภูฏานเป็นตัวอย่างอันดีในแง่ของการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสิ้นสุดหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะขั้นตอนก็ไม่ได้มีความยุ่งยากซับซ้อนแต่อย่างใด โดยสามารถทำได้โดยการประกาศอย่างเป็นทางการหรือให้รัฐสภามีมติแล้วแต่กรณีเท่านั้น

[106] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008 มาตรา 2 วรรคสิบเอ็ด

บทสรุป

จากการศึกษาความเป็นมาของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิเคราะห์จากองค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว เราอาจแบ่งวิวัฒนาการของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ออกได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

ยุคแรก คือ ผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยลักษณะเด่นของผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่ตรงที่ว่า โดยทั่วไปแล้วอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการย่อมเป็นของพระมหากษัตริย์ อันเป็นธรรมดาของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจรัฐเด็ดขาดแต่ผู้เดียว การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในยุคนี้จึงเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย โดยไม่จำต้องมีกฎหมายทั่วไปกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการเอาไว้ หรือหากจะมีกฎหมายเช่นว่านั้น พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้เสมอ รูปแบบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีความหลากหลาย อาทิ ในคราวที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2439 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชินีนารถ เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ในรูป “พระราชบัญญัติ” ต่อมาในคราวที่เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สอง ใน พ.ศ. 2450 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช มหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร เป็นผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร ในรูป “พระบรมราชโองการ” เป็นต้น ทั้งนี้ กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครแต่ยังอยู่ในราชอาณาจักร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งสองพระองค์มักจะทรงมอบหมายการรักษาพระนครในรูป “พระราชหัตถเลขา”

แม้ว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น โดยทั่วไปแล้วอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการจะเป็นของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่กรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์อันเป็นกรณีที่ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการด้วยพระองค์เองได้นั้น ในคราวที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ เมื่อ พ.ศ. 2411 อำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นของพระบรมวงศานุวงศ์และบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งได้ประชุมร่วมกันและเห็นชอบให้ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ในเวลาต่อมาเมื่อมีการตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการกำหนดให้มี “สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน” ในเวลาที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ ประกอบด้วยผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์คนหนึ่งซึ่งเป็นเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์ที่มีพระชนมายุเกินกว่า 20 พรรษาบริบูรณ์แล้ว และเป็นผู้ที่ไม่มีลักษณะบกพร่องตามที่กำหนดใน

กฎมณเฑียรบาลดังกล่าว และสมุหมนตรีซึ่งได้แก่เสนาบดีผู้มีอาวุโสสูงสุดในราชการอีกสองคน อันเป็นการเปลี่ยนไปใช้วิธีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้อำนาจในการแต่งตั้งตกไปอยู่กับพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เหมือนเช่นในอดีต อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์เช่นว่านี้ไม่เคยถูกใช้บังคับในทางปฏิบัติเลย

เมื่อประเทศไทยมีการอภิวัฒน์การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการถาวรของไทยทุกฉบับจะบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้เสมอ โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา และในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้น ในระยะแรก (พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492) รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจที่จะปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้เอง แต่ในเวลาต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารโต้การอภิวัฒน์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการรื้อฟื้นคณะองคมนตรีกลับมาหลังจากที่ถูกยกเลิกไปในคราวที่มีการอภิวัฒน์การปกครอง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะองคมนตรีเข้ามาเป็นองค์กรร่วมกับรัฐสภาในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กล่าวคือ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ คณะองคมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นเห็นว่าไม่ควรให้รัฐสภามีอำนาจในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพัง เพราะรัฐสภาเป็นสภาการเมือง หากให้มีอำนาจเลือกตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ก็อาจเกิดการช่วงชิงกันหรืออาจเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือบุคคลใด ๆ มาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ อันจะทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขาดความเป็นกลาง ส่วนคณะองคมนตรีนั้นโดยเหตุที่เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับพระมหากษัตริย์โดยตรง จึงเป็นผู้ที่ทราบดีว่าบุคคลใดที่มีความซื่อสัตย์ต่อราชบัลลังก์และสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดให้คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบนั่นเอง โดยกฎเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ก็ได้ตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าใน พ.ศ. 2492 นั้น คณะองคมนตรีจะเข้ามามีบทบาทในฐานะองค์กรร่วมในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่า “รัฐสภา” ก็ยังคงมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทุกกรณี ทั้งกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เอง และกรณีที่มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งได้ ซึ่งนี่คือลักษณะเด่นของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในยุคที่สอง คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2534 กล่าวคือ “รัฐสภา” จะมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยในทางตำรามีคำอธิบายซึ่งรองรับหลักการดังกล่าวอยู่ว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ จึงต้องให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของราษฎรให้ความเห็นชอบเสียก่อน ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรทั้งประเทศได้ยินยอมผ่านทางรัฐสภาให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในยุคที่สองนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของราษฎรที่สูงเด่นขึ้นภายหลังการอภิวัฒน์การปกครองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่สามารถที่จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพังพระองค์เองอีกต่อไป แต่การแต่งตั้งของพระองค์จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของราษฎรด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทางความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง พ.ศ. 2477 ถึง พ.ศ. 2499 แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐสภามีบทบาทอย่างสำคัญในการวินิจฉัยความเหมาะสมของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

อนึ่ง ในยุคที่สองนี้ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในแง่องค์ประกอบและผู้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว กล่าวคือ ในแง่องค์ประกอบ ระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ “คณะรัฐมนตรี” (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) หรือ “สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน”(ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว ซึ่งจะเห็นว่าทั้งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกพฤฒสภาแม้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรก็ตาม แต่ก็ยังมีจุดเกาะเกี่ยวกับราษฎรด้วยกันทั้งคู่

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนไปกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียว เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นเห็นว่าการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนเป็นความจำเป็นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจรัฐเด็ดขาดแต่ผู้เดียว จึงต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการหลายคนเพื่อคอยเหนี่ยวรั้งและป้องกันมิให้คนใดคนหนึ่งเป็นเผด็จการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำกิจการต่าง ๆ ตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรของรัฐ เมื่อองค์กรของรัฐถวายคำแนะนำให้ทรงกระทำการอย่างไรแล้ว โดยปกติพระองค์ก็จะทรงกระทำการไปตามนั้น การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนจึงไม่ใช่สิ่งจำเป็น

เพราะถึงอย่างไรผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ต้องกระทำการต่าง ๆ ตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ ในทางกลับกันการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนอาจเป็นอุปสรรคด้วยซ้ำ โดยเฉพาะในแง่การลงนามในเอกสารราชการ เพราะหากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนใดคนหนึ่งไม่ลงนามแล้ว ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นเอกภาพภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ดังที่ปรากฏในคราวที่มีการประกาศสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2485 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม เมื่อ พ.ศ. 2490 ซึ่งมีสมาชิกในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์บางคนไม่ได้ลงนามด้วย นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2492 ยังได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้ “ประธานองคมนตรี” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตลอดจนกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อีกด้วย โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นให้เหตุผลที่มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ประธานองคมนตรีว่า เป็นเพราะต้องการให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวและเป็นผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง

แม้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา คณะองคมนตรีจะเป็นองค์กรซึ่งเข้ามามีบทบาทในช่วงเวลาแห่งการสำเร็จราชการแทนพระองค์มากขึ้น ขณะที่อำนาจของรัฐสภาตลอดจนองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับราษฎรนั้นดูเหมือนจะถูกลดทอนลงไป แต่รัฐสภาก็ยังคงกุมอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทุกกรณีอยู่ กระทั่งใน พ.ศ. 2534 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างมีนัยสำคัญ หลังจากที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เรื่องนี้เลยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทยเคลื่อนเข้าสู่ยุคที่สาม คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน โดยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในยุคนี้ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งจัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยมีการถวายพระราชอำนาจเพิ่มขึ้นหลายเรื่อง เช่น กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้ว เดิมทีรัฐธรรมนูญจะกำหนดมาตลอดว่าการขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ของพระรัชทายาทจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย แต่ปรากฏว่าได้มีการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบกรณีดังกล่าวออกไป ส่วนในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์นั้น เดิมทีรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระทำโดยวิธีการอย่างเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่คราวนี้ได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์นั้นเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ

สำหรับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้น แม้หลายส่วนจะยังคงเดิม คือ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ คณะองคมนตรียังคงมีอำนาจเสนอชื่อผู้ซึ่ง

สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ในแง่องค์ประกอบก็ยังคงกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียว และประธานองคมนตรียังคงหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ในแง่ของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง ซึ่งเดิมทีรัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้จะกำหนดให้การแต่งตั้งของพระองค์ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภามาโดยตลอด พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพังพระองค์เองมิได้ แต่ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาอีกต่อไป

สาเหตุที่มีการเปลี่ยนมากำหนดในลักษณะดังกล่าว เป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นพระราชอำนาจ เป็นเรื่องส่วนพระองค์ ไม่ใช่อำนาจในทางการเมืองของรัฐสภา และการให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นั้น ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็จะขัดแย้งกันเองกับที่รัฐธรรมนูญรับรองสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะของพระมหากษัตริย์ไว้ ทั้งนี้ การตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์เป็นผลสืบเนื่องจากการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระมหากษัตริย์กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าเมื่อรัฐสภาไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระรัชทายาท รัฐสภาย่อมไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์เช่นกัน

เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ไม่มีประเทศใดเลยที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยหลายประเทศมักใช้วิธีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยเฉพาะ เช่น ประธานวุฒิสภา หรือพระรัชทายาทที่ทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว เป็นต้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็จะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา ทั้งนี้ มีข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งด้วยว่าความพยายามในการตัดอำนาจของรัฐสภาในเรื่องนี้ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2534 แต่มีปรากฏให้เห็นตั้งแต่คราวที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แล้ว ดังจะเห็นว่ามีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางคนในเวลานั้นเสนอให้ตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ เพราะเกรงว่าถ้าให้รัฐสภามีอำนาจดังกล่าว หากรัฐสภาไม่เห็นด้วย

กับผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอ ก็อาจมีการอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลดังกล่าว และอาจอภิปรายพาดพิงถึงองค์พระมหากษัตริย์ อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา

แม้ว่าความพยายามในเวลานั้นจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ความกังวลของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เกิดขึ้นจริงใน พ.ศ. 2493 เมื่อมีสมาชิกรัฐสภาบางคนอภิปรายคัดค้านการที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอให้แต่งตั้ง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อย่างตรงไปตรงมา รวมถึงกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนอภิปรายพาดพิงองค์พระมหากษัตริย์ในคราวที่มีการพิจารณาแต่งตั้ง สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ทรงผนวช เมื่อ พ.ศ. 2499 โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าสองเหตุการณ์นี้น่าจะมีส่วนกระตุ้นให้มีความพยายามตัดอำนาจของรัฐสภาในเรื่องนี้อีกในเวลาต่อมา ดังจะเห็นว่าในระหว่างที่อยู่ภายใต้บังคับของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 นั้น โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ สภาร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นจึงวินิจฉัยว่าตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510 จึงเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพังพระองค์เองทั้งหมด อันสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการประกอบสร้างประเพณีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และสุดท้ายความพยายามดังกล่าวก็มาประสบความสำเร็จเป็นจริงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งของพระองค์อีกต่อไป ซึ่งหลักการเช่นว่านี้ก็ได้ตกทอดมายังรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในยุคที่สามนี้จึงเป็นยุคที่รัฐสภาสูญเสียอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง

ในท้ายที่สุดนี้อาจจะพอสรุปได้ว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของไทยในปัจจุบันนั้นได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญสองฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังจะเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และการมีบทบาทสำคัญในช่วงเวลาแห่งการสำเร็จราชการแทนพระองค์ของคณะองคมนตรี ทั้งนี้จากการศึกษาวิวัฒนาการของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทยจากประวัติศาสตร์ช่วงยาวทำให้เห็นว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญของไทยไม่ใช่สิ่งที่สถิตนิ่งอยู่

แต่มีความผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามบริบททางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญของไทยมีแนวโน้มไปในทิศทางซึ่งพระมหากษัตริย์และคณะองคมนตรีจะมีอำนาจในช่วงเวลาแห่งการสำเร็จราชการแทนพระองค์มากขึ้น ขณะที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรนั้นจะมีอำนาจในเรื่องนี้ลดน้อยถอยลงไปเป็นลำดับ โดยมีข้อที่น่าพิจารณาอยู่ว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้มีลักษณะเป็นการย้อนกลับหรือขยับเข้าใกล้ลักษณะของผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือไม่

ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในปัจจุบันนั้นถือกำเนิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเพียงพอ ประกอบกับบรรยากาศในการระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่เอื้อต่อการออกแบบกฎเกณฑ์ให้มีความสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย โดยหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นประเด็นซึ่งแทบไม่ถูกกล่าวถึงอีกเลย ทั้งที่มีหลายประเด็นเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งมีข้อที่น่าพิจารณาอยู่ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในอนาคตหากมีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยองค์กรซึ่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยภายใต้บรรยากาศแห่งเสรีภาพแล้ว คงจะต้องมีการกลับมาทบทวนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกครั้ง

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

เกริกฤทธิ์ เชื้อมงคล. เบื้องหลังราชบัลลังก์รัชกาลที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สยามความรู้, 2552.

เดือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร : นิติสาส์น, 2477.

เดือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม, พระนคร : นิติสาส์น, 2477.

เพลิง ภูผา. กบกฎสะท้านแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยา, 2557.

เสทื้อน ศุภโสภณ. ชีวิตทางการเมืองของ พ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์. พระนคร : วัชรินทร์การพิมพ์, 2514.

แสงเทียน ศรัทธาไทย. เมื่อ ร. 5 ยังทรงพระเยาว์. กาญจนบุรี : ร่มฟ้าสยาม, 2549.

ไกรฤกษ์ นานา. ไขปริศนาประเด็นอำพรางในประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2558.

ไพโรจน์ ชัยนาม. การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ. พระนคร : พานิชสุภผล, 2488.

ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.

กรรณิการ์ ตันประเสริฐ. จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่ 7. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2546.

กษิดิศ อนันทนาธร. ปรีดีบรรณานุสรณ์ 2559 : หนังสือที่ระลึกในวาระ 116 ปีชาตกาล ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ 11 พฤษภาคม 2559. ปทุมธานี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

กัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์, สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้า. เจ้านายเล็กๆ – ยุวกษัตริย์. พิมพ์ครั้งที่ 6. เชียงใหม่ : ซิลค์เวอร์ม บุคส์, 2549.

คำสัมภาษณ์ของ คลอเดีย รอสส์ แปลตามต้นฉบับภาษาอังกฤษบางกอกโพสท์ วันที่ 13 มกราคม 2517. กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2517.

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. รวมพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้าของคุรุสภา, 2548.

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. สำเนาแลคำแปลพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนเถลิงถวัลยราชสมบัติ รวมในสมุดนี้ 4 ฉะบับ. แปลโดย หม่อมเจ้าพรพิมลพรรณ รัชนี. พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2475.

จักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ์, หลวง. อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ พร้อมทั้งข้อวิจารณ์และความเห็นในอันที่จะยังธรรมนูญนี้ให้บริบูรณ์ยิ่งขึ้น. พระนคร : สยามบรรณกิจ, 2475.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ปิยบุตร แสงกนกกุล, ธีระ สุธีวรางกูร และ กริช ภูญียามา. การพัฒนาระบบการจัดการคดีการเมืองในศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, 2556.

ฐากูร ศิริยุทธ์วัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559.

ณัฐพล ใจจริง. กบฏบวรเดช : เบื้องแรกปฏิปักษ์ปฏิวัติสยาม 2475. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2559.

ณัฐพล ใจจริง. ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ. กรุงเทพมหานคร : ฟ้าเดียวกัน, 2556.

ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม. สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2553.

ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม. สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2553.

ดารณี ศรีหทัย. สมเด็จรีเยนต์. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2554.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. “ประวัติสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เมื่อก่อนเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน.” ใน หนังสือพิมพ์พระราชทานในงานพระศพสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ามหิดลอดุลยเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์ ครบศตมาห ณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2472. หน้า 39 – 46.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. ความทรงจำ. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2546.

ดิเรก ชัยนาม. ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี : ศรีปัญญา, 2549.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข, และ ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552.

ทิพวัน บุญวีระ. “พระประวัติสมเด็จเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต.” ใน เทิดพระเกียรติ จอมพล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์ วรพินิต เนื่องในโอกาสครบรอบร้อยปีแห่งวันประสูติ วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2424. หน้า 44. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์แห่งชาติ, 2524.

ธงชัย ลิขิตพรสวรรค์. สมุดภาพพระยาพหลพลพยุหเสนา เล่ม 2 : ปราบกบฏ พ.ศ. 2476. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ต้นฉบับ, 2558.

นรนิติ เศรษฐบุตร. “บทนำความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 10 ธันวาคม 2475.” ใน เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก). หน้า 4 – 5. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “สถาบันกษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญไทย.” ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เนื่องในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ 60 ปี. จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 180. ปทุมธานี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ประเจิดอักษรลักษณ์, หลวง. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มรัฐกิจเสรี, 2517.

ประชุม โฉมฉาย. หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ปรีดี พนมยงค์. “ความเป็นไปภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์.” ใน เบื้องแรกประชาธิปตัย เล่ม 1, หน้า 65 - 91. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 2559.

ปรีดี พนมยงค์. โมฆสงคราม. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิปรีดี พนมยงค์, 2558.

ปรีดี พนมยงค์. ชีวประวัติย่อของ นายปรีดี พนมยงค์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2544.

ปรียนันทนา รังสิต, หม่อมราชวงศ์, “พระประวัติ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร.” ใน ไปเมืองนอกครั้งแรก ร.ศ. 118. หน้า 51. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงเทพ (1984), 2548.

ปิยนาถ บุนนาค. แบบอย่างบุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่แผ่นดินในประวัติศาสตร์ไทยสมัยการปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยาม : พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, 2558.

ปิยนาถ บุนนาค. บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูล “บุนนาค”. กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2520.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “ประชาธิปไตยกับกษัตริย์.” ใน ราชมัลลงทัณฑ์ บัลลังก์ปฏิรูป. หน้า 189 – 190. กรุงเทพมหานคร : ไชน์ พับลิชชิ่ง เฮ้าส์, 2557.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองกัมพูชา : จากความขัดแย้งทางการเมืองสู่การสถาปนานิติรัฐประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โอเพ่นบุ๊คส์, 2550.

ปิยะรังสิต รังสิต, หม่อมเจ้า. เกิดวังไม้. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2556.

พลาดิศัย สิทธิธัญกิจ. รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : บันทึกสยาม, 2540.

พิทยลาภพฤฒิยากร, พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่น. อัตตชีวประวัติ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร. กรุงเทพมหานคร : ตีรณสาร, 2517.

พีรพล อริยรัตนา. สมเด็จพี่ สมเด็จน้อง. กรุงเทพมหานคร : บ. พี วี พี ซัพพลายส์, 2551.

พุฒิพงศ์ พงศ์อเนกกุล. “โทรเลขของพระราชชนนีศรีสังวาลย์ : กรณีกรมขุนชัยนาทนเรนทรต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตฐานสมคบก่อการกบฏเปลี่ยนระบอบการปกครอง.” ใน ธรรมชาติของการใช้อำนาจรัฐโดยกษัตริย์. หน้า 46 – 51. กรุงเทพมหานคร : ไชน์พับลิชชิ่งเฮ้าส์, 2556.

พูนพิศมัย ดิศกุล, หม่อมเจ้า. สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2557.

มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552.

มูลนิธิ จุมภฏ – พันธุ์ทิพย์. สาระสังเขปเอกสารจดหมายเหตุ จอมพล สมเด็จเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊พ, 2535.

มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา. นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, 2554.

รอง ศมายานนท์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2520.

ราชทิพย์ ภพสยบ. บันทึก อานันทมหิดล ยุวกษัตริย์พระองค์แรกในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : บางกอกบุ๊ค, 2550.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493. กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2493.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2538.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2546.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556.

ราม วชิราวุธ. ประวัติต้นรัชกาลที่ 6. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2557.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง.” ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2557. 26 พฤศจิกายน 2557.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ปัญหาของกฎหมายหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์.” ใน ด้วยกฎหมายและอุดมการณ์. หน้า 362 – 366. กรุงเทพมหานคร : ไชน์พับลิชชิ่งเฮ้าส์, 2558.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น.562 สถาบันการเมืองและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2558 หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. องค์กรอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

วิจิตร วิจิตรวาทการ. ประวัติของ พนะท่าน พลเอก อุ่ม พิชเยนทรโยธิน. พระนคร : ไทยขเสม, 2485.

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. ขบวนการเสรีไทยกับวีรกรรมกู้ชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วิชิตวงศ์วุฒิไกร, พระยา และ ประสบศรีจิรประวัติ, หม่อมเจ้า. จดหมายเหตุ เสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป พ.ศ. 2476-2477 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2527.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2530.

ศรีสหเทพ, พระยา. จดหมายเหตุเสด็จประพาสยุโรป ร.ศ. 116 เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, 2538.

ศิริพงศ์ บุญราศี. มหาอำมาตย์นายก เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เอกบุรุษ 4 แผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : ศยาม, 2544.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สมชาย ปรีชาศิลปะกุล. ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2550. เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

สมภพ โหตระกิตย์. คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2). พระนคร : น่ำเชียการพิมพ์, 2512.

สมภพ จันทรประภา. สมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร : ผดุงศึกษา, 2515.

สมยศ เชื้อไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555.

สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ. ตำนานใหม่ของขบวนการเสรีไทย: เรื่องราวการต่อสู้เพื่อเอกราช สันติภาพ และประชาธิปไตยอย่างแท้จริง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

สาคชิดอนันท สหาย. ร. 5 เสด็จอินเดีย. แปลโดย กัณฐิกา ศรีอุดม. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2546.

สายไหม จบกลศึก. พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิอัฏฐมราชานุสรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2529.

สายหยุด แสงอุทัย. วิชาการเมือง. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2482.

สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ. รัตนราชินีศรีประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, 2549.

สำนักราชเลขาธิการ. การเสด็จพระราชดำเนินไปทรงเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาว และการเสด็จพระราชดำเนินเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 8 – 9 เมษายน พุทธศักราช 2537. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พัลลิชชิ่ง, 2540.

สำนักราชเลขาธิการ. ราชกิจจานุเบกษาในรัชกาลที่ 4. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2537.

สิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ, สมเด็จพระนางเจ้า. ความทรงจำในการตามเสด็จต่างประเทศทางราชการ, กรุงเทพมหานคร : กิเลนการพิมพ์, 2547.

สุจริต ถาวรสุข. พระประวัติและงานศิลปะของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511.

สุจิตรา สันธนาภรณ์. พระบวรราชานุสรณ์ พระบาทสมเด็จพระปวเรนทราเมศ มหิศเรศรังสรรค์ พระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 มกราคม 2558. กรุงเทพมหานคร : จันวาณิชย์ ซีเคียวริตี้ พริ้นติ้ง, 2558.

สุชิน ตันติกุล. รัฐประหาร พ.ศ. 2490. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2557.

สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. ‘แผนชิงประเทศไทย’ ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, 2553.

สุพจน์ ด่านตระกูล. ประวัติรัฐธรรมนูญ. นนทบุรี : สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม (ประเทศไทย), 2550.

สุพจน์ ด่านตระกูล. พล ต.อ. อดุล อดุลเดชจรัส พูดถึงข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับนายปรีดี พนมยงค์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม. กรุงเทพมหานคร : ศิริพรการพิมพ์, 2522.

สุมาลี บำรุงสุข, สุกัญญา บำรุงสุข และ ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี. กรุงเทพมหานคร : โครงการไทยศึกษา ฝ่ายวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญทั่วไป. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2516.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-95. พระนคร : ชูสิน, 2495.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551.

หยุด แสงอุทัย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย. พระนคร : สำนักงานประชานิติ, 2489.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. พระนคร : สำนักงานประชานิติ, 2493.

อาทิตย์ทิพอาภา, พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. “เรื่องประวัติเจ้าพระยายมราช ตอนที่ 7 สมัยรัชชกาลที่ 8.” ใน สำเนาพระราชหัตถ์เลขาส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) กับประวัติเจ้าพระยายมราช. หน้า 128. พระนคร : บำรุงธรรม, 2482.

อาทิตย์ทิพอาภา, พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. คำให้การต่อศาลอาชญากรสงคราม. กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2545.

วิทยานิพนธ์

กริช ภูญียามา. “การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

กัญญา นะรา. “รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ดำรงค์ อิ่มวิเศษ. “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ปูนเทพ ศิรินุพงศ์. “พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

สิทธิพร อินนิมิตร. “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายขององคมนตรี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

อดุลย์ กอวัฒนา. “การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

บทความวารสาร

กองบรรณาธิการวารสารกฎหมาย. “สนทนากับนักกฎหมาย.” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 2. ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม 2519) : 188 – 189.

เบเนดิคท์ แอนเดอร์สัน. “ราชาธิปไตยสมัยใหม่ในมุมมองเปรียบเทียบระดับโลก.” แปลโดย เกษียร เตชะพีระ. ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 10. ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2555) : 60 – 63.

ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง.” นิติสาส์น. เล่ม 3 (2474) : 217 – 218, 220.

ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง.” นิติสาส์น. เล่ม 5 (2474) : 363.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. ““กษัตริย์ไม่อาจครองราชย์” เครื่องมือแก้ไขปัญหากรณีกษัตริย์เบลเยียมไม่ยอมลงนามประกาศใช้พระราชบัญญัติ.” ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 8. ฉบับที่ 2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2553) : 46 – 47.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “การสร้างคำอธิบายของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญแบบกษัตริย์นิยม.” ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 11. ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2556) : 27 – 28.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “ศาลรัฐธรรมนูญและคดีรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายสเปน.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 36. ฉบับที่ 3. (กันยายน 2550) : 533 – 534.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “องค์กษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้คืออะไร?.” ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 10. ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2555) : น. 45 – 46

พีระ เจริญวัฒนนุกูล. “การลาออกแต่ไม่ยอมออกของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. 2486.” ศิลปวัฒนธรรม. ปีที่ 37. ฉบับที่ 10 (สิงหาคม 2559) : 82, 89 – 97.

ไพโรจน์ โพธิไสย. “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 41. ฉบับที่ 2. (กุมภาพันธ์ 2536) : 57 – 80.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ.” ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 6. ฉบับที่ 3. (กรกฎาคม – กันยายน 2551) : 160 – 161.

วิศรุต คิดดี. “หลักเกณฑ์การสืบตำแหน่งประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.” ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 10. ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555) : 89 – 92.

วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครอง.” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีที่ 3. ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520) : 158.

วิษณุ เครืองาม. “บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม.” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ ฉบับพิเศษ รวมบทความทางวิชาการเป็นอนุสรณ์แก่ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย. (2521) : 175 – 212.

ศรัญญู เทพสงเคราะห์. “การแสวงหาบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. 2478 – 2487.” จุลสารหอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฉบับที่ 16 (มิถุนายน 2555 – พฤษภาคม 2556) : 77.

ศรัญญู เทพสงเคราะห์. “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระบอบใหม่ พ.ศ. 2478-94 : ที่มา แบบแผน และการปรับตัวของสถาบันกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ.” ศิลปวัฒนธรรม. ปีที่ 33. ฉบับที่ 9 (กรกฎาคม 2555) : 81.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “จากองคมนตรีสู่สภาที่ปรึกษาในพระองค์จำแลง.” ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 13. ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2558) : 13.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. “ความเป็นมาของคำว่า “นาถ” ใน “พระบรมราชินีนาถ.” ฟ้าเดียวกัน. ปีที่ 3. ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2548) : 95 – 106.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ชมรมสายตระกูลบุนนาค. “สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค).” http://www.bunnag.in.th/prarajpannuang001-2.html, 21 กันยายน 2559.

ชมรมสายสกุลบุนนาค. “สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค).” http://www.bunnag.in.th/prarajpannuang001.html, 29 มกราคม 2559.

ไทยพับลิก้า. “บันทึก “ในหลวงรัชกาลที่ 9 สู่สวรรคาลัย”.” http://thaipublica.org/2016/10/all-announce-thaigov, 9 พฤศจิกายน 2559.

พรสรรค์ วัฒนางกูร. “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในยุโรป.” http://www.cca.chula.ac.th/lecture_series/images/stories/pdf/king-chulalongkorn -rachanusorn9.pdf, 15 กุมภาพันธ์ 2559.

วรชาติ มีชูบท. “จดหมายเหตุวชิราวุธ เรื่อง ระเบียบการโรงเรียนมหาดเล็กหลวงในพระบรมราชูปถัมภ์พิเศษส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (4).” http://www.vajiravudh.ac.th/VC_Annals/ vc_annal10.htm, 10 ตุลาคม 2559.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงราบัต. “แถลงการณ์ของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559 เวลา 23.30 น..” http://www.thaiembassy.org/rabat/th, 9 พฤศจิกายน 2559.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “สรุปผลการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 65/2559 เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 13 ตุลาคม 2559.” http://click.senate.go.th/?p=29196, 9 พฤศจิกายน 2559.

สำนักพระราชวัง. “แถลงการณ์สำนักพระราชวัง เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ มาประทับ ณ โรงพยาบาลศิริราช ฉบับที่ 37.” http://www.ohm.go.th/th/monarch/announcement, 12 พฤศจิกายน 2559.

สำนักพระราชวัง. “แถลงการณ์สำนักพระราชวัง เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ มาประทับ ณ โรงพยาบาลศิริราช ฉบับที่ 38.” http://www.ohm.go.th/th/monarch/announcement, 12 พฤศจิกายน 2559.

สำนักพระราชวัง. “ประกาศ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤบดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร สวรรคต.” http://www.ohm.go.th/th/monarch/announcement, 12 พฤศจิกายน 2559.

หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว(สนช) 0007/(น73) ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2559 เรื่อง การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. http://www.ofm.mof.go.th/index.php, 9 พฤศจิกายน 2559.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 5 กรมมุรธาธร (อาลักษณ์และรัฐมนตรีสภา) ม-ร.5 อ/1 เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม (พ.ศ. 2417 - 2453). www.enlighted-jurists.com/directory/169, 21 กันยายน 2559.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 5 กรมราชเลขาธิการ ร.5รล.2/30 เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม (พ.ศ. 2413 - 2464). www.enlighted-jurists.com/directory/169, 21 กันยายน 2559.

สิ่งพิมพ์รัฐบาล และเอกสารจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 41 (12 พฤศจิกายน 2467): 197 – 198.

ข่าวตาย พระยานุภาพไตรภพ (แย้ม) ผู้สำเร็จราชการเมืองนครเสียมราฐ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 5: 8.

ข่าวในพระราชสำนัก วันที่ 9 เมษายน พุทธศักราช 2537 และวันที่ 10 เมษายน พุทธศักราช 2537, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 32 ง (21 เมษายน 2537): 89 – 101.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 65/2559 เรื่องการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม,ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 249 ง (1 พฤศจิกายน 2559): 18.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 192 (15 ธันวาคม 2515): 1 – 12.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 94 ตอนที่ 111 (9 พฤศจิกายน 2520): 1 – 14.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 40 (1 มีนาคม 2534): 1 – 14.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 76 ตอนที่ 17 (28 มกราคม 2502): 1 – 8.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 (21 ตุลาคม 2501).

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 (21 ตุลาคม 2501).

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง การยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534).

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และการปฏิบัติงานตามปกติขององคมนตรี และศาลทั่วประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534): 14.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 84 ง (26 พฤษภาคม 2557): 10.

ประกาศเฉลิมพระอภิไธย สมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 103 (11 ธันวาคม 2499): 1640 – 1641.

ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 (7 มีนาคม 2477): 1332 – 1333.

ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (4 สิงหาคม 2480): 871 – 872.

ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 (16 ธันวาคม 2484): 1821 – 1823.

ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 45 (25 มิถุนายน 2489): 420 – 421.

ประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และตั้งประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใหม่, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (21 สิงหาคม 2478): 1260 – 1262.

ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 (16 ธันวาคม 2481): 706 – 707.

ประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ตอนที่ 52 (20 กันยายน 2488): 559 – 560.

ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 68 ตอนที่ 18 (20 มีนาคม 2494): 402 – 403.

ประกาศพระบรมราชโองการ ตั้งตำแหน่งผู้สำเร็จราชการมหาดเล็ก, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 36 (15 มิถุนายน 2462): 107 – 108.

ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 68 ตอนที่ 73 (6 ธันวาคม 2494): 1 – 4.

ประกาศสถาปนาพระราชวงศ์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 67 ตอนที่ 27 (9 พฤษภาคม 2493): 490 – 511.

ประกาศสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 200 (28 ธันวาคม 2515): 1 – 3.

ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง อัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 102 ก (1 ธันวาคม 2559): 1.

ประกาสตั้งผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61 ตอนที่ 45 (1 สิงหาคม 2487): 730.

ประกาสสถาปนา นายรังสิตประยูรสักดิ์ รังสิต นะอยุธยา กลับดำรงถานะและถานันดรสักดิ์ แห่งพระราชวงศ์ตามเดิม, ราชกิจจานุเบกสา เล่ม 61 ตอนที่ 59 (20 กันยายน 2487): 848 – 851.

ประวัติพระยาเสนานุชิต (เอี่ยม) ผู้สำเร็จราชการเมืองตะกั่วป่า, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 12: 55.

พระบรมราชโองการ ประกาศ ตั้งตำแหน่งผู้รั้งผู้บัญชาการกรมทหารเรือ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 (2 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120): 842 – 843.

พระบรมราชโองการ ประกาศ ตั้งผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 27 (27 มิถุนายน ร.ศ. 129): 31.

พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการกระทรวงทหารเรือ และเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 41 (1 เมษายน 2467): 1.

พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการมหาดเล็ก, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 36 (15 มิถุนายน 2462): 109 – 110.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 66 ตอนที่ 34 (28 มิถุนายน 2492): 491 – 492.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 67 ตอนที่ 32 (6 มิถุนายน 2493): 644 – 645.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 76 (25 กันยายน 2499): 1035 – 1036.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 76 ตอนที่ 116 (17 ธันวาคม 2502): 12 – 13.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 77 ตอนที่ 10 (4 กุมภาพันธ์ 2503): 6 – 7.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 16 (1 มีนาคม 2503): 120 – 121.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 77 ตอนที่ 49 (9 มิถุนายน 2503): 26 – 27.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 79 ตอนที่ 23 (8 มีนาคม 2505): 19 – 20.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 79 ตอนที่ 53 (13 มิถุนายน 2505): 9 – 10.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 79 ตอนที่ 74 (16 สิงหาคม 2505): 4 – 5.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 80 ตอนที่ 52 (24 พฤษภาคม 2506): 25 – 26.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 80 ตอนที่ 69 (8 กรกฎาคม 2506): 8 – 9.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 85 (8 กันยายน 2507): 614 – 615.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 57 (5 กรกฎาคม 2509): 451 – 452.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 84 ตอนที่ 35 (22 เมษายน 2510): 1 – 2.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 233, วันพฤหัสบดี ที่ 1 มิถุนายน 2510.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 53 (25 มีนาคม 2534): 1 – 15.

พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งอภิรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ เล่ม 64 ตอนที่ 54 (11 พฤศจิกายน 2490): 688.

พระราชกริสดีกา พระราชทานอภัยโทส พุทธสักราช 2487, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61 ตอนที่ 59 (20 กันยายน 2487): 844 – 847.

พระราชกฤษฎีกาตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พุทธศักราช 2476, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (11 มกราคม 2476): 838 – 839.

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481 และคำแถลงการณ์ของรัฐบาล, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 (11 กันยายน 2481): 405 – 412.

พระราชกำหนด ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก 115 มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 13 แผ่นที่ 51 (21 มีนาคม ร.ศ. 115): 599 – 605.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 (27 มิถุนายน 2475): 166 – 179.

พระราชพิธีประพาศยุโรปประเทศ รัตนโกสินทร์ ศก 125, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 (31 มีนาคม ร.ศ. 125): 1334.

พระราชโองการ ประกาศ เฉลิมพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 102 ก (1 ธันวาคม 2559): 2.

พระราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งประธานองคมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 280 ง (2 ธันวาคม 2559): 1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 102 ก (1 ตุลาคม 2549): 1 – 14.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก (22 กรกฎาคม 2557): 1 – 17.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 60 (9 ธันวาคม 2490): 719 – 722.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว), ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ เล่ม 64 ตอนที่ 53 (9 พฤศจิกายน 2490): 1 – 32.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 69 ตอนที่ 15 (8 มีนาคม 2495): 1 – 40.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 216 (9 ธันวาคม 2534): 1 – 80.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 85 ตอนพิเศษ (20 มิถุนายน 2511): 1 – 68.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 169 (7 ตุลาคม 2517): 1 – 90.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 135 (22 ตุลาคม 2519): 1 – 15.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 146 (22 ธันวาคม 2521): 1 – 66.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ เล่ม 66 ตอนที่ 17 (23 มีนาคม 2492): 1 – 80.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540): 1 – 99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550): 1 – 127.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 30 (10 พฤษภาคม 2489): 318 – 368.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 (10 ธันวาคม 2475): 529 – 551.

ราชกิจจานุเบกษา กรุงเทพมหานคร ในพระบรมมหาราชวัง เล่ม 6 แผ่นที่ 15 นำเบอร์ 123 (14 กรกฎาคม ร.ศ. 108): 123 – 124.

ราชกิจจานุเบกษา กรุงเทพมหานคร ในพระบรมมหาราชวัง เล่ม 6 แผ่นที่ 47 นำเบอร์ 412, (23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 108): 402 – 403.

ราชกิจจานุเบกษา กรุงเทพมหานคร เล่ม 5 แผ่นที่ 41 นำเบอร์ 350 (วันพุฒ เดือนยี่ ขึ้นแปดค่ำ ปีชวดสัมฤทธิศก 1250): 350 – 351.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 68 ตอนที่ 71 (30 พฤศจิกายน 2490): 10 – 11.

ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ เล่ม 64 ตอนที่ 53 (9 พฤศจิกายน 2490): 501.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 13 แผ่นที่ 51 (21 มีนาคม ร.ศ. 115): 599 – 605.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 (4 เมษายน ร.ศ. 116): 10.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 (2 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120): 842 – 843.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 (17 มีนาคม ร.ศ. 125): 1282 – 1283.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 27 (27 มิถุนายน ร.ศ. 129): 31.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 27 (30 ตุลาคม ร.ศ. 129): 1782.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 35 (18 สิงหาคม 2461): 191 – 192.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 (6 ธันวาคม 2468): 2703.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 46 (24 กรกฎาคม 2472): 112 – 114.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 47 (15 มีนาคม 2473): 428 – 430.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 47 (6 เมษายน 2473): 1 – 3.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 5: 8.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 (7 มีนาคม 2477): 1330 – 1331.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 5 (25 มกราคม 2485): 244.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61 ตอนที่ 59 (20 กันยายน 2487): 848 – 851.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 แผ่นที่ 17 (วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 10 ค่ำ ปีจอฉศก จุลศักราช 1236): 158 – 161.

รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ครั้งที่ 32/2534, วันจันทร์ ที่ 29 กรกฎาคม 2534.

รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ..... ครั้งที่ 13/2534, วันศุกร์ที่ 11 ตุลาคม 2534.

รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. ครั้งที่ 1, วันพฤหัสบดีที่ 23 มิถุนายน 2492.

รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. ครั้งที่ 14, วันเสาร์ที่ 15 มกราคม 2492.

รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. ครั้งที่ 2, วันเสาร์ที่ 25 มิถุนายน 2492.

รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. ครั้งที่ 6, วันเสาร์ที่ 3 มิถุนายน 2493.

รายงานการประชุมรัฐสภา. ครั้งที่ 1, วันอาทิตย์ที่ 9 มิถุนายน 2489.

รายงานการประชุมรัฐสภา. ครั้งที่ 3, วันอาทิตย์ที่ 16 มิถุนายน 2489.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 16/2499, สมัยสามัญ, 13 กันยายน 2499: 1 – 2.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 18/2499, สมัยสามัญ, 20 กันยายน 2499: 20 – 21.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 3/2482, สมัยสามัญ, 15 กรกฎาคม 2482.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 3/2484, สมัยวิสามัญ, 16 ธันวาคม 2484.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 8/2481, สมัยสามัญ, 2 กุมภาพันธ์ 2481.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 (ประชุมวิสามัญ) ครั้งที่ 33/2477, สมัยสามัญ, 6 – 7 มีนาคม 2477.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 16/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 17/2480, สมัยวิสามัญ, 1 สิงหาคม 2480.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 18/2480, สมัยวิสามัญ, 2 สิงหาคม 2480.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 19/2480, สมัยวิสามัญ, 2 สิงหาคม 2480.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 20/2480, สมัยวิสามัญ, 4 สิงหาคม 2480.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2478, สมัยสามัญ, 20 สิงหาคม 2478.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22/2489, สมัยสามัญ, วันศุกร์ที่ 12 เมษายน 2489.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 12/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 925 – 931.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 13/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 28 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 932 – 934.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 14/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 29 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 935 – 937.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 15/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ ที่ 31 กรกฎาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 940 – 942.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 16/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันอาทิตย์ ที่ 1 สิงหาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (2 สิงหาคม 2480): 943 – 945.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยย่อ ครั้งที่ 20/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธ ที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 (4 สิงหาคม 2480): 949 – 950.
รายงานการประชุมสภาผู้แทนราสดร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 7/2487, สมัยสามัญ, 1 สิงหาคม 2487.
รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ). ครั้งที่ 8, วันพฤหัสบดีที่ 7 กันยายน 2504.
รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 145, วันพฤหัสบดี ที่ 23 พฤษภาคม 2506.
รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 44, วันพฤหัสบดี ที่ 26 พฤศจิกายน 2502.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 45, วันพุธที่ 10 พฤศจิกายน 2491.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 46, วันพฤหัสบดี ที่ 17 ธันวาคม 2502.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 7/2491, วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2491.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กรมราชเลขานุการ ร.7รล.1/46 เรื่อง สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงสั่งราชการแทนพระองค์ (12 เมษายน 2471 – 27 พฤษภาคม 2475).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กรมราชเลขานุการ ร.7รล.1/9 เรื่อง สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์ฯ ทรงสั่งหนังสือราชการแทนพระองค์ (21 มกราคม 2468 – 16 ธันวาคม 2470)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 กรมราชเลขานุการ ร.6รล.1/60 เรื่อง ให้สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ ทรงสั่งราชการแทน (14 กันยายน 2466).

เอกสารอื่น ๆ

The Nation, October 15, 2016, 4A.

The Nation, October 17, 2016, 1A.

มติชนสุดสัปดาห์, 21 – 27 กรกฎาคม 2549, 7.

มติชนสุดสัปดาห์, 28 กรกฎาคม – 3 สิงหาคม 2549, 7.

มติชนสุดสัปดาห์, 18 – 24 สิงหาคม 2549, 7.

แนวหน้า, 20 ตุลาคม 2559, 1.

ไทยรัฐ, 2 ธันวาคม 2559, 1.

Books

A Comprehensive Etymological Dictionary of the English Language. New York : Elsevier Publishing Company, 1967.

The Shorter Oxford English dictionary on historical Principle. 5th ed. Oxford : Oxford University Press, 2002.

Electronic Media

Protocol and Liaison Service, United Nations. “ HEADS OF STATE, HEADS OF GOVERNMENT, MINISTERS FOR FOREIGN AFFAIRS.” https://www.un.int/protocol/documents/Hspmfm.pdf, November 26, 2015.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814[1]

Article 5

The King's person is sacred; he cannot be censured or accused. The responsibility rests with his Council.

Article 6

The order of succession is lineal, so that only a child born in lawful wedlock of the Queen or King, or of one who is herself or himself entitled to the succession, may succeed, and so that the nearest line shall take precedence over the more remote and the elder in the line over the younger.

An unborn child shall also be included among those entitled to the succession and shall immediately take her or his proper place in the line of succession as soon as she or he is born into the world.

The right of succession shall not, however, belong to any person who is not born in the direct line of descent from the last reigning Queen or King or a sister or brother thereof, or is not herself or himself a sister or brother thereof.

When a Princess or Prince entitled to succeed to the Crown of Norway is born, her or his name and time of birth shall be notified to the first Storting in session and be entered in the record of its proceedings.

For those born before the year 1971, Article 6 of the Constitution as it was passed on 18 November 1905 shall, however, apply. For those born before the year 1990 it shall nevertheless be the case that a male shall take precedence over a female.

Article 7

If there is no Princess or Prince entitled to the succession, the King may propose his successor to the Storting, which has the right to make the choice if the King's proposal is not accepted.

Article 11

The King shall reside in the realm and may not, without the consent of the Storting, remain outside the realm for more than six months at a time, otherwise he shall have forfeited, for his person, the right to the Crown.

The King may not accept any other crown or government without the consent of the Storting, for which two thirds of the votes are required.

---

[1] https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/constitutionenglish.pdf

Article 25

The King is commander-in-chief of the armed forces of the realm. These forces may not be increased or reduced without the consent of the Storting. They may not be transferred to the service of foreign powers, nor may the military forces of any foreign power, except auxiliary forces assisting against hostile attack, be brought into the realm without the consent of the Storting.

The territorial army and the other troops which cannot be classed as troops of the line must never, without the consent of the Storting, be employed outside the borders of the realm.

Article 39

If the King dies and the heir to the throne is still under age, the Council of State shall immediately summon the Storting.

Article 40

Until the Storting has assembled and made provisions for the Government during the minority of the King, the Council of State shall be responsible for the administration of the realm in accordance with the Constitution.

Article 41

If the King is absent from the realm unless commanding in the field, or if he is so ill that he cannot attend to the Government, the person next entitled to succeed to the throne shall, provided that he has attained the age stipulated for the King's majority, conduct the Government as the temporary executor of the Royal Powers. If this is not the case, the Council of State will conduct the administration of the realm.

Article 43

The election of trustees to conduct the Government on behalf of the King during his minority shall be undertaken by the Storting.

Article 44

The Princess or Prince who, in the cases mentioned in Article 41, conducts the Government shall make the following oath in writing before the Storting: "I promise and swear that I will conduct the Government in accordance with the Constitution and the Laws, so help me God, the Almighty and Omniscient."

If the Storting is not in session at the time, the oath shall be made in the Council of State and later be presented to the next Storting.

The Princess or Prince who has once made the oath shall not repeat it later.

Article 45

As soon as their conduct of the Government ceases, they shall submit to the King and the Storting an account of the same.

Article 46

If the persons concerned fail to summon the Storting immediately in accordance with Article 39, it becomes the unconditional duty of the Supreme Court, as soon as four weeks have elapsed, to arrange for the Storting to be summoned.

Article 47

The supervision of the education of the King during his minority should, if both his parents are dead and neither of them has left any written directions thereon, be determined by the Storting.

Article 48

If the royal line has died out, and no successor to the throne has been designated, then a new Queen or King shall be chosen by the Storting. Meanwhile, the executive power shall be exercised in accordance with Article 40.

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1815[2]

Article 24

The title to the Throne shall be hereditary and shall vest in the legitimate descendants of King William I, Prince of Orange-Nassau.

Article 25

On the death of the King, the title to the Throne shall pass by hereditary succession to the King's legitimate descendants in order of seniority, the same rule governing succession by the issue of descendants who predecease the King. If the King has no descendants, the title to the Throne shall pass in the same way to the legitimate descendants of the King's parent and then of his grandparent who are in the line of succession but are not further removed from the deceased King than the third degree of consanguinity.

Article 30

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

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

---

[2] https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008

Article 35

1. If the Cabinet (Ministerraad) is of the opinion that the King is unable to exercise the royal prerogative it shall inform the two Houses of the States General accordingly and shall also present to them the recommendation it has requested from the Council of State (Raad van State). The two Houses of the States General shall then meet in joint session.

2. If the two Houses of the States General share this opinion, they shall then resolve that the King is unable to exercise the royal prerogative. This resolution shall be made public on the instructions of the Speaker presiding over the joint session and shall enter into force immediately.

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

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

Article 36

The King may temporarily relinquish the exercise of the royal prerogative and resume the exercise thereof pursuant to Act of Parliament. The relevant Bill shall be presented by or on behalf of the King. The two Houses of the States General shall consider and decide upon the matter in joint session.

Article 37

1. The royal prerogative shall be exercised by a Regent:
   a. until the King has attained the age of eighteen;
   b. if the title to the Throne may vest in an unborn child;
   c. if it has been resolved that the King is unable to exercise the royal prerogative;
   d. if the King has temporarily relinquished the exercise of the royal prerogative;
   e. in the absence of a successor following the death or abdication of the King.

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

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

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

5. Articles 35 and 36 shall apply mutatis mutandis to the Regent.

Article 38

The royal prerogative shall be exercised by the Council of State until such time as alternative provision is made for the exercise of such power.

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831[3]

Article 85

The constitutional powers of the King are hereditary through the direct, natural and legitimate descent from H.M. Leopold, George, Christian, Frederick of Saxe-Coburg, by order of primogeniture.

The descendant mentioned in the first paragraph who marries without the King's consent or, in his absence, without the consent of those exercising the King's powers in cases provided for by the Constitution shall be deprived of his right to the crown.

Nonetheless, this right may be restored by the King or, in his absence, by those exercising the powers of the King in cases provided for by the Constitution, but only with the assent of both Houses.

Article 86

For lack of a descendant of H.M. Leopold, George, Christian, Frederick of Saxe-Coburg, the King may appoint his successor, with the assent of the Houses, in the manner described in Article 87.

In the absence of an appointment made in the manner described above, the throne is considered vacant.

Article 88

The King's person is inviolable; his ministers are accountable.

Article 90

Upon the death of the King, the Houses meet without being convened at the latest on the tenth day after his death. If the Houses have been dissolved previously, and if the act of dissolution convenes them to meet later than the tenth day following the King's death, the members of the former Houses take up their seats again until the meeting of those who will replace them.

From the death of the King until the oath is sworn by his successor to the throne or by the Regent, the King's constitutional powers are exercised, in the name of the Belgian people, by the ministers meeting in council, and under their responsibility.

---

[3] http://www.const-court.be/en/basic_text/basic_text_constitution.html

Article 91

The King attains his majority upon his eighteenth birthday.

The King only accedes to the throne after having sworn the following oath before the united Houses:

"I swear to observe the Constitution and the laws of the Belgian people, to preserve the country's national independence and its territorial integrity".

Article 92

If upon the death of the King, his successor is a minor, the two Houses meet as a single assembly to appoint a Regent and a Guardian.

Article 93

If the King finds himself unable to reign, the ministers, having had this inability stated, immediately convene the Houses. The Regent and Guardian are appointed by the joint Houses.

Article 94

Only one person may be Regent.

The Regent takes up office only after having sworn the oath as prescribed in Article 91.

Article 95

If the throne is vacant, the Houses, deliberating as one assembly, provisionally appoint a Regent, until the convening of the fully renewed Houses; this meeting must take place within two months. The new Houses, deliberating as one assembly, fill the vacancy.

4. Regency Act 1937 ของสหราชอาณาจักร[4]

Section 1 Regency while the Sovereign is under eighteen.

(1) If the Sovereign is, at His Accession, under the age of eighteen years, then, until He attains that age, the royal functions shall be performed in the name and on behalf of the Sovereign by a Regent.

(2) For the purpose of any enactment requiring any oath or declaration to be taken, made, or subscribed, by the Sovereign on or after His Accession, the date on which the Sovereign attains the age of eighteen years shall be deemed to be the date of His Accession.

Section 2 Regency during total incapacity of the Sovereign.

(1) If the following persons or any three or more of them, that is to say, the wife or husband of the Sovereign, the Lord Chancellor, the Speaker of the House of Commons, the Lord Chief Justice of England, and the Master of the Rolls, declare in writing that they are satisfied by evidence which shall include the evidence of physicians that the Sovereign is by reason of infirmity of mind or body incapable

[4] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw8and1Geo6/1/16/contents

for the time being of performing the royal functions or that they are satisfied by evidence that the Sovereign is for some definite cause not available for the performance of those functions, then, until it is declared in like manner that His Majesty has so far recovered His health as to warrant His resumption of the royal functions or has become available for the performance thereof, as the case may be, those functions shall be performed in the name and on behalf of the Sovereign by a Regent.

(2) A declaration under this section shall be made to the Privy Council and communicated to the Governments of His Majesty's Dominions

Section 3 The Regent.

(1) If a Regency becomes necessary under this Act, the Regent shall be that person who, excluding any persons disqualified under this section, is next in the line of succession to the Crown.

(2) A person shall be disqualified from becoming or being Regent, if he is not a British subject of full age and domiciled in some part of the United Kingdom, or is a person who would, under section two of the Act of Settlement, be incapable of inheriting, possessing, and enjoying the Crown, or is a person disqualified from succeeding to the Crown by virtue of section 3 (3) of the Succession to the Crown Act 2013; and section three of the Act of Settlement shall apply in the case of a Regent as it applies in the case of a Sovereign.

(3) If any person who would at the commencement of a Regency have become Regent but for the fact that he was not then of full age becomes of full age during the Regency, he shall, if he is not otherwise disqualified under this section, thereupon become Regent instead of the person who has theretofore been Regent.

(4) If the Regent dies or becomes disqualified under this section, that person shall become Regent in his stead who would have become Regent if the events necessitating the Regency had occurred immediately after the death or disqualification.

(5) Section two of this Act shall apply in relation to a Regent with the substitution for references to the Sovereign of references to the Regent, and for the words "those functions shall be performed in the name and on behalf of the Sovereign by a Regent" of the words "that person shall be Regent who would have become Regent if the Regent had died."

Section 4 Oaths to be taken by, and limitations of power of Regent.

(1) The Regent shall, before he acts in or enters upon his office, take and subscribe before the Privy Council the oaths set out in the Schedule to this Act, and the Privy Council are empowered and required to administer those oaths and to enter them in the Council Books.

(2) The Regent shall not have power to assent to any Bill for changing the order of succession to the Crown or for repealing or altering an Act of the fifth year of the reign of Queen Anne made in Scotland entitled "An Act for Securing the Protestant Religion and Presbyterian Church Government."

Section 5 Guardianship, &c. of Sovereign during Regency.

During a Regency, unless Parliament otherwise determines,—

(a) if the Sovereign is under the age of eighteen years, and unmarried, His mother, if she is living, shall have the guardianship of His person;

(b) if the Sovereign, being married, is under the age of eighteen years or has been declared under this Act to be incapable for the time being of performing the royal functions, the wife or husband of the Sovereign, if of full age, shall have the guardianship of the person of the Sovereign;

(c) the Regent shall, save in the cases aforesaid, have the guardianship of the person of the Sovereign; and the property of the Sovereign, except any private property which in accordance with the terms of any trust affecting it to be administered by some other person, shall be administered by the Regent.

Section 6 Power to delegate royal functions to Counsellors of State.

(1) In the event of illness not amounting to such infirmity of mind or body as is mentioned in section two of this Act, or of absence or intended absence from the United Kingdom, the Sovereign may, in order to prevent delay or difficulty in the despatch of public business, by Letters Patent under the Great Seal, delegate, for the period of that illness or absence, to Counsellors of State such of the royal functions as may be specified in the Letters Patent, and may in like manner revoke or vary any such delegation: Provided that no power to grant any rank, title or dignity of the peerage may be delegated.

(2) Subject as hereinafter provided, the Counsellors of State shall be the wife or husband of the Sovereign (if the Sovereign is married) Her Majesty Queen Elizabeth the Queen Mother, and the four persons who, excluding any persons disqualified under this section, are next in the line of succession to the Crown, or if the number of such persons next in the line of succession is less than four, then all such persons: Provided that, if it appears to the Sovereign that any person who, in accordance with the foregoing provisions of this subsection, would be required to be included among the Counsellors of State to whom royal functions are to be delegated, is absent from the United Kingdom or intends to be so absent during the whole or any part of the period of such delegation, the Letters Patent may make provision for excepting that person from among the number of Counsellors of State during the period of such absence.

(2A) any person disqualified under this Act from being Regent shall be disqualified from being a Counsellor of State.

(3) Any functions delegated under this section shall be exercised jointly by the Counsellors of State, or by such number of them as may be specified in the Letters Patent, and subject to such conditions, if any, as may be therein prescribed.

(4) The provisions of this section shall apply in relation to a Regent with the substitution for references to the Sovereign of references to the Regent, so, however, that in relation to a Regent subsection (2) of this section shall have effect as if after the word “next,” where that word first occurs therein, there were inserted the words “after the Regent”.

(4) The provisions of this section shall apply in relation to a Regent with the substitution for references to the Sovereign of references to the Regent and the omission, in subsection (2) thereof, of the reference to the wife or husband of the Sovereign.

(5) Any delegation under this section shall cease on the demise of the Crown or on the occurrence of any events necessitating a Regency or a change of Regent.

Section 8 Short title and interpretation.

(1) This Act may be cited as the Regency Act 1937.

(2) In this Act, save as otherwise expressly provided, the expression "royal functions" includes all powers and authorities belonging to the Crown, whether prerogative or statutory, together with the receiving of any homage required to be done to His Majesty.

Schedule Oaths to be taken by Regent

I swear that I will be faithful and bear true allegiance to [*here insert the name of the Sovereign*] his heirs and successors according to law. So help me God.

I swear that I will truly and faithfully execute the office of Regent, and that I will govern according to law, and will, in all things, to the utmost of my power and ability, consult and maintain the safety, honour, and dignity of [*here insert the name of the Sovereign*] and the welfare of his people. So help me God.

I swear that I will inviolably maintain and preserve in England and in Scotland the Settlement of the true Protestant religion as established by law in England and as established in Scotland by the laws made in Scotland in prosecution of the Claim of Right, and particularly by an Act intituled "An Act for Securing the Protestant Religion and Presbyterian Church Government" and by the Acts passed in the Parliament of both Kingdoms for Union of the two Kingdoms, together with the Government, Worship, Discipline, Rights, and Privileges of the Church of Scotland. So help me God.

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978[5]

Article 56

1. The King is the Head of State, the symbol of its unity and permanence. He arbitrates and moderates the regular functioning of the institutions, assumes the highest representation of the Spanish State in international relations, especially with those nations belonging to the same historic community, and exercises the functions expressly conferred on him by the Constitution and the law.

2. His title is King of Spain, and he may use the other titles appertaining to the Crown.

[5] http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf

3. The person of the King is inviolable and shall not be held accountable. His acts shall always be countersigned in the manner established in Article 64. Without such countersignature they shall not be valid, except as provided under Article 65,2.

Article 58

The Queen consort, or the consort of the Queen, may not assume any constitutional functions, except in accordance with the provisions for the Regency.

Article 59

1. In the event of the King being under age, the King's father or mother or, in default thereof, the oldest relative of legal age who is nearest in succession to the Crown, according to the order established in the Constitution, shall immediately assume the office of Regent, which shall exercise during the King's minority.

2. If the King becomes unfit for the exercise of his authority, and this incapacity is recognized by the Cortes Generales, the Crown Prince shall immediately assume the Regency, if he is of age. If he is not, the procedure outlined in the foregoing paragraph shall apply until the coming of age of the Crown Prince.

3. If there is no person entitled to assume the Regency, it shall be appointed by the Cortes Generales and shall be composed of one, three or five persons.

4. In order to exercise the Regency, it is necessary to be Spaniard and legally of age.

5. The Regency shall be exercised by constitutional mandate, and always on behalf of the King.

Article 60

1. The guardian of the King during his minority shall be the person appointed in the will of the deceased King, provided that he or she is of age and Spaniard by birth. If a guardian has not been appointed, the father or the mother shall be guardian, as long as they remain widowed. In default thereof, the guardian shall be appointed by the Cortes Generales, but the offices of Regent and Guardian may not be held by the same person, except by the father, mother or direct ancestors of the King.

2. Exercise of the guardianship is also incompatible with the holding of any office or political representation.

Article 61

1. The King, on being proclaimed before the Cortes Generales, will swear to faithfully carry out his duties, to obey the Constitution and the laws and ensure that they are obeyed, and to respect the rights of citizens and the Self-governing Communities.

2. The Crown Prince, on coming of age, and the Regent or Regents, on assuming office, will swear the same oath as well as that of loyalty to the King.

Article 62

It is incumbent upon the King:

a) to sanction and promulgate the laws;

b) to summon and dissolve the Cortes Generales and to call elections under the terms provided in the Constitution;

c) to call a referendum in the circumstances provided in the Constitution;

d) to propose a candidate for President of the Government and, as the case may be, appoint him or remove him from office, as provided in the Constitution.

e) to appoint and dismiss members of the Government on the proposal of its President;

f) to issue the decrees agreed upon by the Council of Ministers, to confer civil and military positions and award honours and distinctions in conformity with the law;

g) to be informed regarding affairs of State and, for this purpose, to preside over the meetings of the Council of Ministers whenever he deems opportune, at the request of the President of the Government;

h) to exercise supreme command of the Armed Forces;

i) to exercise the right to grant pardons in accordance with the law, which may not authorise general pardons;

j) to exercise the High Patronage of the Royal Academies.

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก ค.ศ. 1868[6]

Article 4

The person of the grand Duke is inviolable.

Article 6

If on the death of the Grand Duke, His successor is a minor, the regency is exercised conforming to the Family Pact.

Article 7

If the Grand Duke finds it impossible to reign, the regency is provided for as in the case of minority.

In the case of vacancy of the throne, the Chamber provides for the regency provisionally. A new Chamber, convoked with the double numbers within thirty days, provides for the vacancy definitely.

Article 8

When he enters into his functions, the Regent takes the following oath:

"I swear fidelity to the Grand Duke. I swear to observe the Constitution and the laws of the country."

[6] https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf

Article 33

The Grand Duke is the Head of State, symbol of its unity and guarantor of the national independence. He exercises the executive power conforming to the Constitution and to the laws of the country.

7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ. 1953[7]

Section 9

Provisions relating to the exercising of sovereign power in the event of the minority, illness, or absence of the King shall be laid down by Statute. Where on the vacancy of the Throne there is no Successor to the Throne, the Folketing shall elect a King and establish the future order of succession to the Throne.

Section 13

The King shall not be answerable for his actions; his person shall be sacrosanct. The Ministers shall be responsible for the conduct of government; their responsibility shall be defined by statute.

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1974[8]

Chapter 5 Head of State

Article 1

Chapter 1, Article 5 states that the King or Queen who occupies the throne of Sweden in accordance with the Act of Succession is the Head of State.

Article 2

Only a person who is a Swedish citizen and who has reached the age of eighteen may serve as Head of State. The Head of State may not at the same time be a minister, hold the office of Speaker or serve as a member of the Riksdag.

---

[7] http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My_Constitutional_Act_with_explanations.aspx

[8] https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-instrument-of-government-2015.pdf

Article 3

The Head of State shall be kept informed by the Prime Minister concerning the affairs of the Realm. The Government convenes as Council of State under the chairmanship of the Head of State when required.

The Head of State shall consult the Prime Minister before undertaking travel abroad.

Article 4

If the King or Queen who is Head of State is not in a position to perform his or her duties, the member of the Royal House in line under the order of succession and able to do so shall assume and perform the duties of Head of State in the capacity of Regent ad interim.

Article 5

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

The same applies if the King or Queen who is Head of State dies or abdicates and the heir to the throne has not yet reached the age of eighteen.

Article 6

If the King or Queen who is Head of State has been prevented for six consecutive months from performing his or her duties, or has failed to perform his or her duties, the Government shall notify the matter to the Riksdag. The Riksdag decides whether the King or Queen shall be deemed to have abdicated.

Article 7

The Riksdag may elect a person to serve as Regent ad interim under a Government order when no one competent under Article 4 or 5 is in a position to serve.

The Speaker, or, in his or her absence, one of the Deputy Speakers, serves as Regent ad interim under a Government order when no other competent person is in a position to serve.

Article 8

The King or Queen who is Head of State cannot be prosecuted for his or her actions. Nor can a Regent be prosecuted for his or her actions as Head of State.

9. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946[9]

Article 1

The Emperor shall be the symbol of the State and of the unity of the People, deriving his position from the will of the people with whom resides sovereign power.

---

[9] http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government/frame_01.html

Article 4

The Emperor shall perform only such acts in matters of state as are provided for in this Constitution and he shall not have powers related to government.

The Emperor may delegate the performance of his acts in matters of state as may be provided by law.

Article 5

When, in accordance with the Imperial House Law, a Regency is established, the Regent shall perform his acts in matters of state in the Emperor's name. In this case, paragraph one of the preceding article will be applicable

The Imperial House Law 1947[10]

Chapter 3

Article 16

In case the Emperor has not come of age, a Regency shall be established.

In case the Emperor is affected with a serious disease, mentally or physically, or there is a serious hindrance and is unable to perform his acts in matters of state, a Regency shall be instituted by decision of the Imperial House Council.

Article 17

The Regency shall be assumed by a member of the Imperial Family of age according to the following order:

1. The Kotaishi , or Kotaison
2. A Shinno and an O
3. The Empress
4. The Empress Dowager
5. The Grand Empress Dowager
6. A Naishinno and a Jo-o

In the case of No. 2 in the preceding paragraph the order of succession to the Throne shall apply; and in the case of No. 6 in the same paragraph, the order of succession to the Throne shall apply mutatis mutandis.

Article 18

In case the Regent, or a person falling in the order of assumption of Regency, is affected with a serious disease, mentally or physically, or there is a serious hindrance, the Imperial House Council may decide to change the Regent or the order of assumption of Regency, according to the order stipulated in the preceding Article

---

[10] http://japan.kantei.go.jp/policy/koshitsu/051124_e.pdf

Article 19

When, because of minority of the person falling in the order of assumption of Regency or because of obstacles mentioned in the preceding paragraph, another member of the Imperial Family has become Regent, he shall not yield his post of Regent to the said member of the Imperial Family who has the precedence on the ground of his attainment to majority or the removal of those obstacles, except in the case such person happens to be the Kotaishi or Kotaison.

Article 20

In case the obstacles mentioned in Article 16, paragraph 2 have been removed, the Regency shall be abolished by decision of the Imperial House Council.

Article 21

The Regent, while in office, shall not be subject to legal action. However, the right to take that action is not impaired hereby.

10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993[11]

Article 7

The King of Cambodia shall reign, but not govern.

The King is the Head of State for life.

The Person of the King shall be inviolable.

Article 11

In case the King cannot as usual perform His duties of Head of State for being seriously ill, as certified by a team of specialized medical doctors chosen by the President of the Senate, the President of the National Assembly and the Prime Minister, the President of the Senate shall perform the duties of the Head of State as Regent in His stead.

In case the President of the Senate cannot perform his duties of the Head of State in the stead of the King, acting as Regent, while the King is seriously ill as stipulated in the aforementioned paragraph, the President of National Assembly shall perform these duties.

In the case stated in the aforementioned paragraph, other dignitaries in the following hierarchy can perform the role of Regent as Acting Head of State:

A. First Vice-President of the Senate

B. First Vice-President of the National Assembly

C. Second Vice-President of the Senate

D. Second Vice-President of the National Assembly

---

[11] http://www.ccc.gov.kh/english/basic_text

Article 12

At the decease of the King, the President of the Senate shall perform the role of Head of State *ad interim* in his capacity as Regent of the Kingdom of Cambodia.

In case the President of the Senate cannot perform his duties of Head of State *ad interim* in his capacity as Regent, the paragraphs 2 and 3 of Article 11 *new* must be implemented.

Article 23

The King is the Supreme Commander of the Royal Khmer Armed Forces. A Commander-in-Chief of the Royal Khmer Armed Forces shall be appointed to command the Armed Forces.

Article 28

The King signs the Kram promulgating the Constitution and the laws adopted by the National Assembly and thoroughly reviewed by the Senate, as well as the Kret upon the proposal from the Council of Ministers.

In case of illness and medical treatment abroad, the King can delegate His power of signing the Kram and the Kret to the Head of State *ad interim*. This delegation of signature is express.

Article 30

During the absence of the King, the President of the Senate shall assume the duties of Acting Head of State ad interim.

In case of the Senate cannot perform the duties of Head of State *ad interim* during the absence of the King, these duties shall be assumed in conformity with paragraphs 2 and 3 of Article 11.

11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน ค.ศ. 2008[12]

Article 2 The Institution of Monarchy

6. Upon reaching the age of sixty-five years, the Druk Gyalpo shall step down and hand over the Throne to the Crown Prince or Crown Princess, provided the Royal Heir has come of age.

7. There shall, subject to the provision of section 9 of this Article, be a Council of Regency when:

(a) The successor to the Throne has not attained the age of twenty-one years;

(b) The Druk Gyalpo has temporarily relinquished, by Proclamation, the exercise of the Royal Prerogatives; or

(c) It has been resolved by not less than three-fourths of the total number of members of Parliament in a joint sitting that the Druk Gyalpo is unable to exercise the Royal Prerogatives by reason of temporary physical or mental infirmity.

---

[12] http://www.nationalcouncil.bt/en/business/constitution_of_bhutan

8. The Council of Regency shall collectively exercise the Royal Prerogatives and the powers vested in the Druk Gyalpo under this Constitution and shall be composed of:

(a) A senior member of the Royal Family nominated by the Privy Council;

(b) The Prime Minister;

(c) The Chief Justice of Bhutan;

(d) The Speaker;

(e) The Chairperson of the National Council; and

(f) The Leader of the Opposition Party.

9. In the case specified under section 7(b) or 7(c) of this Article, the descendant of the Druk Gyalpo, who is the heir presumptive, shall, instead of the Council of Regency, become Regent by right, if the heir presumptive has attained the age of twenty-one years.

10. The members of the Council of Regency shall take an Oath of Allegiance before Parliament to faithfully discharge their duties.

11. When the successor to the Throne attains the age of twenty one years or when the Druk Gyalpo resumes the exercise of the Royal Prerogatives under sections 7(a) and 7(b) of this Article, notice shall be given by Proclamation. However, when the Druk Gyalpo regains the ability to exercise the Royal Prerogatives under section 7(c) of this Article, notice shall be given to that effect by resolution of Parliament.

15. The Druk Gyalpo shall not be answerable in a court of law for His actions and His person shall be sacrosanct.

20. The Druk Gyalpo shall abdicate the Throne for willful violations of this Constitution or for being subject to permanent mental disability, on a motion passed by a joint sitting of Parliament in accordance with the procedure as laid down in sections 21, 22, 23, 24 and 25 of this Article.

21. The motion for abdication shall be tabled for discussion at a joint sitting of Parliament if not less than two-thirds of the total number of the members of Parliament submits such a motion based on any of the grounds in section 20 of this Article.

22. The Druk Gyalpo may respond to the motion in writing or by addressing the joint sitting of Parliament in person or through a representative.

23. The Chief Justice of Bhutan shall preside over the joint sitting of Parliament mentioned in section 21 of this Article.

24. If, at such joint sitting of Parliament, not less than three-fourths of the total number of members of Parliament passes the motion for abdication, then such a resolution shall be placed before the people in a National Referendum to be approved or rejected.

25. On such a resolution being approved by a simple majority of the total number of votes cast and counted from all the Dzongkhags in the Kingdom, the Druk Gyalpo shall abdicate in favour of the heir apparent.

ภาคผนวก ข
รายพระนามและรายนามของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
ภายหลังการอภิวัฒน์สยามจนถึงปัจจุบัน

ที่	รายพระนามและรายนาม ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	รัชสมัย	เหตุแห่ง การแต่งตั้ง	องค์กรที่แต่งตั้ง	ระยะเวลาในการสำเร็จ ราชการแทนพระองค์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475					
1	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์	รัชกาลที่ 7	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์ และสภาผู้แทนราษฎร	12 มกราคม พ.ศ. 2476 ถึง 2 มีนาคม พ.ศ. 2477
2	คณะรัฐมนตรี	ช่วงว่างกษัตริย์	ยังไม่ได้แต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการฯ	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	2 ถึง 7 มีนาคม พ.ศ. 2477
3	พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	7 มีนาคม พ.ศ. 2477 ถึง 12 สิงหาคม พ.ศ. 2478
4	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	12 ถึง 20 สิงหาคม พ.ศ. 2478
5	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	20 สิงหาคม พ.ศ. 2478 ถึง 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480
6	เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	28 ถึง 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2480
7	คณะรัฐมนตรี	รัชกาลที่ 8	ยังไม่ได้แต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการฯ	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	28 กรกฎาคม ถึง 4 สิงหาคม พ.ศ. 2480
8	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	4 สิงหาคม พ.ศ. 2480 ถึง 30 ธันวาคม พ.ศ. 2481
9	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	30 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ถึง 16 ธันวาคม พ.ศ. 2484
10	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน) นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	16 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ถึง 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2485
11	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม)	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	21 กรกฎาคม พ.ศ. 2485 ถึง 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487
12	นายปรีดี พนมยงค์	รัชกาลที่ 8	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	สภาผู้แทนราษฎร	1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 ถึง 20 กันยายน พ.ศ. 2488
13	นายปรีดี พนมยงค์	รัชกาลที่ 8	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	สภาผู้แทนราษฎร	20 กันยายน ถึง 5 ธันวาคม พ.ศ. 2488
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489					
14	สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุด 3 คน ได้แก่ พระสุธรรมวินิจฉัย พระยานราชสุวัจน์ และนายสงวน จูฑะเตมีย์	ช่วงว่างกษัตริย์	ยังไม่ได้แต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการฯ	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	9 มิถุนายน พ.ศ. 2489

ที่	รายพระนามและรายนาม ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	รัชสมัย	เหตุแห่ง การแต่งตั้ง	องค์กรที่แต่งตั้ง	ระยะเวลาในการสำเร็จ ราชการแทนพระองค์
15	สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุด 3 คน ได้แก่ พระสุธรรมวินิจฉัย พระยานราชสุวัจน์ และนายสงวน จูฑะเตมีย์	รัชกาลที่ 9	ยังไม่ได้แต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการฯ	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	9 ถึง 16 มิถุนายน พ.ศ. 2489
16	พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระยามานวราชเสวี	รัชกาลที่ 9	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	รัฐสภา	16 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ถึง 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490					
17	คณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ พระยามานวราชเสวี พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส	รัชกาลที่ 9	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงพระเยาว์)	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	9 พฤศจิกายน ถึง 5 ธันวาคม พ.ศ. 2490
18	คณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ พระยามานวราชเสวี พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	5 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ถึง 23 มีนาคม พ.ศ. 2492
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492					
19	คณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ พระยามานวราชเสวี พลเอก อดุล อดุลเดชจรัส	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	บทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ทำหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์คนใหม่	23 มีนาคม ถึง 25 มิถุนายน พ.ศ. 2492
20	พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	คณะองคมนตรี และรัฐสภา	25 มิถุนายน พ.ศ. 2492 ถึง 24 มีนาคม พ.ศ. 2493
21	พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์ และรัฐสภา	5 มิถุนายน พ.ศ. 2493 ถึง 7 มีนาคม พ.ศ. 2494
22	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	7 ถึง 12 มีนาคม พ.ศ. 2494
23	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	คณะองคมนตรี และรัฐสภา	12 มีนาคม ถึง 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494
เกิดการรัฐประหารและมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้บังคับ					
24	คณะรัฐมนตรี	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	29 พฤศจิกายน ถึง 2 ธันวาคม พ.ศ. 2494
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495					
25	สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี	รัชกาลที่ 9	ทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ (ทรงผนวช)	คณะองคมนตรี และรัฐสภา	22 ตุลาคม ถึง 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502					
26	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	18 ถึง 20 ธันวาคม พ.ศ. 2502
27	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	8 ถึง 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503
28	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	2 ถึง 5 มีนาคม พ.ศ. 2503

ที่	รายพระนามและรายนาม ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	รัชสมัย	เหตุแห่ง การแต่งตั้ง	องค์กรที่แต่งตั้ง	ระยะเวลาในการสำเร็จ ราชการแทนพระองค์
29	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	14 มิถุนายน ถึง 18 สิงหาคม พ.ศ. 2503
30	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	11 ถึง 22 มีนาคม พ.ศ. 2505
31	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	20 ถึง 27 มิถุนายน พ.ศ. 2505
32	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	17 สิงหาคม ถึง 13 กันยายน พ.ศ. 2505
33	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	27 พฤษภาคม ถึง 8 มิถุนายน พ.ศ. 2506
34	พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	9 ถึง 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2506
35	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	12 กันยายน ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2507
36	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	15 กรกฎาคม ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2509
37	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	23 ถึง 30 เมษายน พ.ศ. 2510
38	สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์	รัชกาลที่ 9	ไม่ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร	พระมหากษัตริย์	6 ถึง 29 มิถุนายน พ.ศ. 2510
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้บทบัญญัติของหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้บังคับเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้					
39	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	ช่วงว่างกษัตริย์	ไม่ได้ทรงแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการฯ ไว้	รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เป็นโดยอัตโนมัติ	13 ตุลาคม ถึง 1 ธันวาคม พ.ศ. 2559

ภาคผนวก ค
พระประวัติและประวัติโดยสังเขปของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ภายหลังการอภิวัฒน์สยามจนถึงปัจจุบัน

1. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์[1]



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ประสูติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2406 เป็นพระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และหม่อมเจ้าหญิงพรรณราย มีพระนามเดิมว่า พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าจิตรเจริญ สิงหนาม ขณะทรงพระเยาว์ทรงศึกษาภาษาไทย ภาษามคธ ภาษาอังกฤษ และภาษาเขมร จากนั้นทรงเข้าศึกษาวิชาทหารในโรงเรียนทหารมหาดเล็ก ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงสำคัญหลายกระทรวงในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงเป็นองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณในสมัยรัชกาลที่ 6 และทรงเป็นอภิรัฐมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ทรงถูกคณะผู้ก่อการควบคุมพระองค์ไว้ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ร่วมกับเจ้านายหลายพระองค์เป็นเวลาสามวัน ในเวลาต่อมาเมื่อมีการยกเลิกสภาอภิรัฐมนตรี พระองค์จึงทรงพ้นจากหน้าที่ดังกล่าว

ทว่าขณะพระชนมายุ 69 พรรษา สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนแรกในระบอบประชาธิปไตย โดยได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวในระหว่างที่รัชกาลที่ 7 ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2476 และสิ้นสุดหน้าที่ลงเมื่อทรงสละราชสมบัติในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 ต่อมาใน พ.ศ. 2488 ทรงได้รับการเลื่อนพระอิศริยยศ เป็น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสิ้นพระชนม์ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2490 สิริพระชันษา 83 ปี

---

[1] พระยาอนุมานราชธน, พระราชลัญจกรและตราประจำตัวประจำตำแหน่ง, (พระนคร : กรมศิลปากร, 2493), อ้างถึงใน https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Naritsaranuwattiwong_-_001.jpg, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559. และ สุรศักดิ์ เจริญวงศ์. สมเด็จฯ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ : "สมเด็จครู" นายช่างใหญ่แห่งกรุงสยาม. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2549.

2. คณะรัฐมนตรี คณะที่ 6[2]

คณะรัฐมนตรี คณะที่ 6 ซึ่งมี นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวอยู่สองครั้ง

ครั้งแรก คือ หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 จนกระทั่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้อัญเชิญ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ และแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2477

ครั้งที่สอง คือ ตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 อันเป็นวันที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลาออกเนื่องจากปัญหากรณีการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ จนถึงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2480 อันเป็นวันที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดเดิมกลับเข้ามา

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีคณะนี้ได้ใช้อำนาจในฐานะประมุขของรัฐหรือใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์เลยแม้แต่กรณีเดียว

---

[2] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 60 ปี คณะรัฐมนตรีไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535), น. 90.

3. พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์[3]



พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ ประสูติเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2426 เป็นพระราชโอรสในสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมี กรมพระจักรพรรดิพงษ์ และหม่อมราชวงศ์หญิงสว่าง จักรพันธ์ ทรงมีพระอิสริยยศแรกประสูติเป็นหม่อมเจ้า ได้รับพระราชทานพระนามจากรัชกาลที่ 5 ว่า “ออศคาร์นุทิศ” โดยคำว่า “ออศคาร์” นั้นพ้องตามพระนามของสมเด็จพระราชาธิบดี ออศคาร์ที่ 2 แห่งสวีเดนและนอร์เวย์ ส่วนคำว่า “นุทิศ” หมายถึง ความทรงจำหรือความรำลึกถึง เนื่องจากใน พ.ศ. 2427 เจ้าชายออสคาร์ แบร์นาด็อต พระราชโอรสในสมเด็จพระราชาธิบดีออศคาร์ที่ 2 ได้เสด็จฯ เยือนประเทศไทย ซึ่งสมเด็จฯ เจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมีฯ ได้ถวายการรับเสด็จและกราบทูลว่า *“I have just had a new son and I shall name him Oscar and should he have a son he shall be called Gustavus”*

กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ทรงผนวชที่วัดบวรนิเวศราชวรวิหารร่วมจำพรรษากับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขณะทรงพระอิสริยยศสยามมกุฎราชกุมาร ทรงรับราชการเป็นทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงดำรงตำแหน่งราชองครักษ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อมารัชกาลที่ 7 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นราชเลขานุการในพระองค์ ราชองครักษ์ และองคมนตรี

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2477 ให้ทูลเชิญดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 8 ขณะนั้นทรงมีพระชนมายุ 50 พรรษา กระทั่งในวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2478 กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ได้สิ้นพระชนม์ลงเนื่องจากทรงปลงพระชนม์พระองค์เอง สิริพระชนมายุ 52 พรรษา

---

[3] กระทรวงการคลัง, 150 ปี สมเด็จเจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมีฯ กรมพระจักรพรรดิพงษ์. (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการคลัง, 2549), น. 140 – 141.

4. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา[4]



พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประสูติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2447 เป็นพระราชโอรสในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ และพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าหญิงทิพยสัมพันธ์ เมื่อประสูติทรงดำรงพระอิสริยยศเป็นหม่อมเจ้า โดยทรงกำพร้าพระมารดาตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ รัชกาลที่ 5 ทรงสงสาร จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็น พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ต่อมารัชกาลที่ 6 ทรงรับอุปถัมภ์ดูแล กระทั่งทรงเจริญวัยได้เสด็จไปทรงศึกษาที่สหรัฐอเมริกา แล้วย้ายไปศึกษาวิชาทหารเรือในอังกฤษ ต่อมาทรงลาออกไปศึกษาด้านประวัติศาสตร์และการปกครองที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ เมื่อเสด็จกลับมาทรงเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย และทรงปฏิบัติหน้าที่ราชเลขานุการในพระองค์ในรัชกาลที่ 7

หลังจากที่รัชกาลที่ 7 ทรงสละราชสมบัติ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 ให้ทรงเป็นสมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัชกาลที่ 8 โดยในเวลานั้นทรงมีชันษาเพียง 30 พรรษา ครั้นเมื่อ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นพระชนม์ สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติให้พระองค์เป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อมา พ.ศ. 2481 มีพระบรมราชโองการให้ประกาศสถาปนาขึ้นเป็นพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา กระทั่งในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 ทรงลาออกจากตำแหน่ง กล่าวได้ว่าพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่อยู่ในตำแหน่งยาวนานที่สุดถึง 9 ปี สิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 สิริพระชันษา 42 ปี

---

[4] สำนักราชเลขาธิการ, ประวัติสำนักราชเลขาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักราชเลขาธิการ, 2544), น. 74. คนเมืองชุมพร, เรื่องควรรู้เกี่ยวกับเสด็จเตี่ย. (นนทบุรี : ฉลองบุญ, 2551), น. 30. และ ดู คำปรารภของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ ใน ลดา รุธิรกนก. มณีในอาทิตย์. กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2548.

5. เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)[5]



เจ้าพระยายมราช เกิดเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2405 ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีนามเดิมว่า ปั้น บิดาชื่อ กลั่น มารดาชื่อ ผึ้ง ในช่วงต้นของชีวิตได้บรรพชาเป็นสามเณรและอุปสมบทเป็นพระภิกษุ โดยมีชีวิตอยู่ในบวรพุทธศาสนา กระทั่งในวัย 22 ปี กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ให้นายปั้นเข้ารับราชการในกรมทหารมหาดเล็ก และเป็นครูในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ จากนั้นได้รับเลือกให้ตามเสด็จไปเป็นครูสอนหนังสือภาษาไทยแด่พระเจ้าลูกเธอทั้งสี่ คือ พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ์ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ พระองค์เจ้าประวิตรวัฒโนดม และพระองค์เจ้าจิรประวัติวรเดช ที่ยุโรป ต่อมาได้เป็นเลขานุการในสถานทูตที่กรุงลอนดอน และในคราวที่ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ เสด็จออกไปทรงศึกษาที่ประเทศอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2436 ก็ได้เป็นพระครูสอนหนังสือไทยเมื่อตอนแรกเสด็จไปถึงด้วย

เมื่อกลับมาประเทศไทยได้เป็นข้าหลวงพิเศษตรวจการที่สงขลาและนครศรีธรรมราช และเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช กระทั่งในวัย 44 ปี ได้ย้ายไปเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ต่อมาเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล และได้มีพระบรมราชโองการให้สถาปนาเป็นเจ้าพระยายมราช ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ขอพระราชทานคำ “สุขุม” เป็นนามสกุล และทรงตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้เป็นสมาชิกสภากรรมการองคมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 7 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วยังได้เป็นกรรมการข้าราชการพลเรือนและกรรมการกฤษฎีกาด้วย

ภายหลังการสละราชสมบัติของรัชกาลที่ 7 ขณะที่มีอายุได้ 72 ปี สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2477 ให้เป็นสมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัชกาลที่ 8 โดยอยู่ในตำแหน่งกระทั่งถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2481 สิริอายุได้ 76 ปี

---

[5] ประสงค์ สุขุม, จาก “ยมราช” ถึง “สุขุมวิท” เหตุการณ์ใน 4 รัชกาล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น. 22. และ ดู สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร และ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา. ประวัติ มหาอำมาตย์นายกเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม). พระนคร : โรงพิมพ์ไทยเขษม, 2499.

6. เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน (อุ่ม อินทรโยธิน)[6]



เจ้าพระยาพิชเยนโยธิน เกิดเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2414 มีนามเดิมว่า อุ่ม อินทรโยธิน เป็นบุตรของคุณชายเสงี่ยม อินทรโยธิน สืบสายสกุลตรงจากวงศ์สมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนอินทรพิทักษ์ พระราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช (สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี)

เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินเข้าศึกษาวิชาหนังสือไทยและเลขไทยที่โรงเรียนหลวงในพระบรมมหาราชวัง จากนั้นได้ศึกษาวิชาทหารและวิชาหนังสืออังกฤษ ต่อมาได้ถวายตัวเป็นทหารรักษาพระองค์ในสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร จากนั้นได้สมัครเข้าเป็นนักเรียนนายร้อยทหารบก ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วได้เข้ารับราชการมีความก้าวหน้ามาเป็นลำดับ โดยได้เป็นราชองครักษ์ประจำพระองค์ในสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร และได้ตามเสด็จพระราชดำเนินขณะไปทรงศึกษาที่ยุโรปด้วย

เมื่อกลับมาประเทศไทยก็ได้เป็นราชองครักษ์ต่ออีกหลายปี กระทั่งเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ 6 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นสมุหราชองครักษ์ และเป็นองคมนตรี ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงให้ออกจากราชการเพราะเริ่มมีอายุมาก แต่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นกรรมการองคมนตรี ต่อมาทรงโปรดเกล้าฯ ให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งสมุหองครักษ์อีกครั้ง พระราชทานบรรดาศักดิ์ให้เป็น “เจ้าพระยา” ทรงโปรดเกล้าฯ ให้โดยเสด็จพระราชดำเนินประพาสชวาใน พ.ศ. 2472 อินโดจีนใน พ.ศ. 2473 และอเมริกาใน พ.ศ. 2473-2474 ด้วย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 และเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ 8 แล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2478 ให้ เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน ซึ่งขณะนั้นอายุ 63 ปี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทน พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ ซึ่งสิ้นพระชนม์ลง โดยอยู่ในตำแหน่งจนถึงแก่อสัญกรรมเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2485 อายุ 71 ปี

---

[6] หลวงวิจิตรวาทการ, ประวัติพนะท่านพลเอก อุ่ม พิชเยนทรโยธิน ผู้สำเหร็ดราชการแทนพระองค์, (พระนคร : ไทยขเสม, 2485), น. 22. และ ธำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ, ราชสกุลจักรีวงศ์และราชสกุลสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2544), น. 410, 419.

7. นายปรีดี พนมยงค์[7]



ปรีดี พนมยงค์ เกิดเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2443 เป็นบุตรของนายเสียง และนางลูกจันทน์ ครอบครัวมีอาชีพทำนาอยู่ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เข้าศึกษาที่โรงเรียนกฎหมาย เมื่อ พ.ศ. 2460 หลังจากเป็นเนติบัณฑิตแล้ว ได้รับทุนให้ไปศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศส ในระหว่างนั้นปรีดีพร้อมด้วยนักเรียนและข้าราชการไทยอีก 6 คน ได้ประชุมและมีปณิธานร่วมกันในอันที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง กระทั่งในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งมีนายปรีดีเป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือนได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จ โดยปรีดีเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ตลอดจนผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับที่สองจนกลายเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ในเวลาต่อมา

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปรีดีได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลายตำแหน่ง โดยในช่วงแรกได้เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญหลายกระทรวง ต่อมาในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2484 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยขณะนั้นเขามีอายุ 41 ปี กระทั่งสิ้นสุดหน้าที่เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จนิวัติพระนคร เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2488 โดยในระหว่างที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ปรีดียังเป็นผู้นำขององค์การต่อต้านญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองอีกด้วย ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นรัฐบุรุษอาวุโส และสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อรัชกาลที่ 8 เสด็จสวรรคตใน พ.ศ. 2489 ปรีดีถูกกล่าวหาว่ามีส่วนพัวพัน หลังการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เขาจึงต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ และถึงแก่อสัญกรรมที่ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 อายุได้ 82 ปี

---

[7] ดู ปรีดี พนมยงค์. ชีวประวัติย่อของ นายปรีดี พนมยงค์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้ว การพิมพ์, 2544.

8. สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จสวรรคตในเช้าวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 สมาชิกพฤฒสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน ได้แก่ พระสุธรรมวินิจฉัย (ชม วณิกเกียรติ) พระยานลราชสุวัจน์ (ทองดี วณิคภัณฑ์) และนายสงวน จูฑะเตมีย์ ได้ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ต่อมาเมื่อรัฐสภาได้มีมติในค่ำวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ให้อัญเชิญ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ และมีมติให้ตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2489 สมาชิกพฤฒสภาทั้งสามจึงสิ้นสุดหน้าที่ อย่างไรก็ดี ทั้งสามได้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์อยู่กรณีหนึ่ง คือกรณีที่นายปรีดี พนมยงค์ จะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งโดยปกติจะต้องลาออกกับพระมหากษัตริย์ แต่โดยเหตุที่พระมหากษัตริย์ ยังทรงพระเยาว์ นายปรีดีจึงต้องยื่นใบลาออกต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

9. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร[8]



พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ประสูติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2428 เป็นพระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเจ้าจอมมารดาหม่อมราชวงศ์เนื่องซึ่งได้ถึงแก่อนิจกรรมไม่กี่วันหลังให้ประสูติกาล สมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า จึงทรงรับพระองค์ไว้ในพระอุปถัมภ์ ทรงมีพระอิสริยยศแรกประสูติเป็นพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ ต่อมาใน พ.ศ. 2442 ได้เสด็จไปทรงศึกษาวิชาการศึกษาที่ประเทศเยอรมนี เมื่อทรงสำเร็จการศึกษาทรงกลับมารับราชการในสมัยรัชกาลที่ 6 เป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงธรรมการ เป็นผู้บัญชาการโรงเรียนแพทยาลัย เป็นอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย เป็นอธิบดีกรมสาธารณสุข กระทั่งใน พ.ศ. 2461 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนขึ้นเป็นกรมขุนชัยนาทนเรนทร และทรงลาออกจากราชการใน พ.ศ. 2468 ด้วยพระอนามัยไม่สมบูรณ์

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทรงเป็นที่ปรึกษาในสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ขณะทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่รัชกาลที่ 7 ไม่ประทับในราชอาณาจักร เมื่อ พ.ศ. 2476 กระทั่งปลาย พ.ศ. 2482 ศาลพิเศษได้ตัดสินประหารชีวิตในความผิดฐานกบฏ แต่ได้รับการลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิต และทรงถูกถอดจากฐานันดรศักดิ์ จากนั้นใน พ.ศ. 2486 ทรงได้รับการพระราชทานอภัยโทษ และสถาปนาให้กลับดำรงฐานันดรศักดิ์ตามเดิม ต่อมาใน พ.ศ. 2489 หลังการสวรรคตของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ขณะทรงมีพระชนมายุ 60 พรรษา รัฐสภาได้มีมติให้ทรงเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้ทรงลงพระนามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งประกาศใช้หลังการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2490 โดยพระยามานวราชเสวี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกคนหนึ่งไม่ได้ลงนามด้วย ทรงเป็นประธานอภิรัฐมนตรีจนถึง พ.ศ. 2493 ซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลาเดียวกัน ต่อมาทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานองคมนตรี และสถาปนาพระยศเป็น กรมพระ ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกครั้งใน พ.ศ. 2493 กระทั่งสิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2494 ขณะทรงอยู่ในตำแหน่งด้วยพระชนมายุ 64 ปี

---

[8] กระทรวงสาธารณสุข, <u>เฉลิมพระเกียรติพลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทร</u>, (กรุงเทพมหานคร : ไทยเขษม, 2509), น. 1 – 5.

10. พระยามานวราชเสวี[9]



พระยามานวราชเสวี มีนามเดิมว่า ปลอด วิเชียร ณ สงขลา เกิดเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2433 เป็นบุตรของพระอนันตสมบัติ (เอม) ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลา และท่านเชื้อ ธิดาของหลวงอุปการโกศากร (เวท วัชราภัย) โดยเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ (จิตร) เป็นพี่ชาย ปลอดเข้าเรียนที่โรงเรียนอัสสัมชัญ โรงเรียนเทพศิรินทร์ และโรงเรียนราชวิทยาลัย เมื่ออายุได้ 17 ปี สอบได้ทุนเล่าเรียนหลวงของกระทรวงธรรมการ แต่เลือกทำงานที่กระทรวงยุติธรรม โดยเริ่มรับราชการเป็นล่ามแปลภาษาอังกฤษในสมัยรัชกาลที่ 5 จากนั้นสอบได้เป็นเนติบัณฑิต และรัชกาลที่ 6 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศใน พ.ศ. 2455 ต่อมาใน พ.ศ. 2456 ได้รับทุนจากกระทรวงยุติธรรมไปเรียนวิชากฎหมายที่อังกฤษ หลังสำเร็จการศึกษาแล้วได้กลับมาเป็นผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศกรุงเทพฯ และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้เป็นผู้ช่วยสมุหนิติศาสตร์ กระทรวงวัง จากนั้นใน พ.ศ. 2461 ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยามานวราชเสวี เป็นกรรมการสอบความรู้กฎหมายชั้นเนติบัณฑิต และเป็นอาจารย์ที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นองคมนตรี

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง และเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ. 2479 ถึง พ.ศ. 2489 ภายหลังการสวรรคตของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัฐสภาได้มีมติให้เป็นสมาชิกแห่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ร่วมกับ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ครั้นเมื่อมีการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 พระยามานวราชเสวีไม่ได้ลงนามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ด้วย ต่อมาได้เป็นอภิรัฐมนตรีซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยในเวลาเดียวกัน จากนั้นใน พ.ศ. 2492 ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นองคมนตรี และพ้นจากหน้าที่ใน พ.ศ. 2517 กระทั่งในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527 ก็ถึงแก่อสัญกรรม อายุได้ 93 ปี

---

[9] นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, “พระยามานวราชเสวี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559, http://wiki.kpi.ac.th. และ ชมรมสายสกุล ณ สงขลา, “พระยามานวราชเสวี (ปลอด),” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559, http://nasongkhla.com.

11. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต (กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร)[10]



พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต ประสูติเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2428 เป็นพระราชโอรสในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนพิทยลาภพฤฒิธาดา กับหม่อมเอม ทรงเข้าศึกษาในโรงเรียนราชกุมารในพระบรมมหาราชวัง จากนั้นได้เสด็จไปทรงศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษ และทรงสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยอ๊อกซ์ฟอร์ด เมื่อ พ.ศ. 2451 จากนั้นทรงรับราชการในตำแหน่งสำคัญหลายตำแหน่ง อาทิ ทรงเป็นราชเลขานุการในสมเด็จพระศรีพัชรินทรา บรมราชินีนาถใน พ.ศ. 2453 ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ใน พ.ศ. 2469 ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จึงทรงลาออกจากราชการ

กระทั่งภายหลังการรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2490 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นอภิรัฐมนตรีซึ่งต้องทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยในเวลาเดียวกัน จากนั้นใน พ.ศ. 2492 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นประธานองคมนตรี และทรงได้รับการสถาปนาพระอิสริยยศเป็น พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ใน พ.ศ. 2494 ต่อมาเมื่อ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร ซึ่งขณะนั้นทรงดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นพระชนม์ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรในฐานะประธานองคมนตรีได้ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในเวลาต่อมารัฐสภาได้มีมติแต่งตั้งให้ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และทรงสิ้นสุดหน้าที่เมื่อมีการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2494 อย่างไรก็ดี ใน พ.ศ. 2495 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นประธานองคมนตรีอีกครั้ง และในคราวที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศใน พ.ศ. 2506 ก็ได้ทรงแต่งตั้งให้ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หลังจากนั้นได้ทรงทำหน้าที่ประธานองคมนตรีต่อมาจนกระทั่งสิ้นพระชนม์ เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2517 รวมพระชนมายุ 88 พรรษา

---

[10] กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, อัตตชีวประวัติ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, (กรุงเทพมหานคร : แสงดาว, 2556), น. 282 – 289.

12. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ[11]



พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ ประสูติเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2423 เป็นพระโอรสในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงอดิศรอุดมเดช กับหม่อมขาบ ทรงเข้ารับราชการเป็นนักเรียนนายร้อยในโรงเรียนทหารบกเมื่อ พ.ศ. 2435 ต่อมาใน พ.ศ. 2442 ทรงรับราชการที่กรมทหารมหาดเล็ก และได้ทรงย้ายไปประจำกรมราชองครักษ์ จากนั้นทรงเป็นผู้บังคับกองพันพิเศษนครราชสีมา และผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 5 ตามลำดับ ต่อมาใน พ.ศ. 2451 ทรงเป็นรองผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์ และรับราชการในกองพลที่ 7 มณฑลพิษณุโลก จากนั้นทรงก้าวหน้าในราชการเป็นลำดับ ทรงเป็นแม่ทัพกองที่ 2 เป็นแม่ทัพกองทัพน้อยทหารบกที่ 2 เป็นเสนาธิการทหารบก ต่อมาใน พ.ศ. 2474 ทรงเป็นรองเสนาบดีกระทรวงกลาโหม

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ทรงถูกเวนคืนตำแหน่งรองเสนาบดีกระทรวงกลาโหม จากนั้นทรงเป็นทหารนอกราชการรับพระราชทานบำนาญเรื่อยมากระทั่งมีการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ทรงเป็นอภิรัฐมนตรีซึ่งต้องทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลาเดียวกัน จากนั้นใน พ.ศ. 2492 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ทรงเป็นองคมนตรี และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ทรงเป็นประธานองคมนตรีใน พ.ศ. 2494 ต่อมาใน พ.ศ. 2495 ทรงได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์ สิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2495 พระชันษา 72 ปี

---

[11] ดู กรมพระยาดำรงราชนุภาพ และ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. เมืองพิษณุโลกและพระพุทธชินราช. นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย พิมพ์ถวายสนองพระคุณในงานพระราชทานเพลิงพระศพ พลเอก พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์. พระนคร : บริษัท ประชาช่าง จำกัด, 2496.

13. พลตำรวจเอก อดุล อดุลเดชจรัส[12]



พลตำรวจเอก อดุล อดุลเดชจรัส มีนามเดิมว่า บัตร พึ่งพระคุณ เกิดเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2437 เป็นบุตรของหลวงบุรีรัฐพิจารณ์ และนางจันทร์ ในชั้นต้นเริ่มศึกษาที่โรงเรียนอัสสัมชัญ ต่อมาใน พ.ศ. 2452 ได้เข้าศึกษาที่โรงเรียนนายร้อยทหารบก หลังสำเร็จการศึกษาได้เข้ารับราชการเป็นนายทหาร มีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการเป็นลำดับ โดยใน พ.ศ. 2469 ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นขุนอดุลเดชจรัส และเป็น หลวงอดุลเดชจรัส ใน พ.ศ. 2473 ทั้งนี้ ยังได้เข้าร่วมเป็นคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 ด้วย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองหลายตำแหน่ง เช่น ใน พ.ศ. 2476 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ และขึ้นเป็นอธิบดีกรมตำรวจ ใน พ.ศ. 2479 ต่อมาใน พ.ศ. 2480 ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย จากนั้นใน พ.ศ. 2484 ได้กราบถวายบังคมลาออกจากบรรดาศักดิ์ และเปลี่ยนชื่อตัวและชื่อสกุลเป็น อดุล อดุลเดชจรัส ใน พ.ศ. 2486 ได้รับพระราชทานยศ พลตำรวจเอก พลเอก พลอากาศเอก และพลเรือเอก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้เป็นที่ปรึกษากรรมการตามพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พุทธศักราช 2488 และขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบกใน พ.ศ. 2489

กระทั่งมีการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 ได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้เป็นอภิรัฐมนตรีซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลาเดียวกัน จากนั้นใน พ.ศ. 2492 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นองคมนตรี ในเวลาต่อมาได้ลาออกจากราชการและเก็บตัวอยู่ที่บ้านพักในวังปารุสกวันกระทั่งถึงแก่อนิจกรรมเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2512 อายุได้ 76 ปี ทั้งนี้ พลตำรวจเอก อดุล อดุลเดชจรัส ยังได้รับการขนานนามว่าเป็น “นายพลตาดุ” อีกด้วย

---

[12] ดู ประวัติ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก พลตำรวจเอก อดุล อดุลเดชจรัส ใน อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจเอก อดุล อดุลเดชจรัส ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์วัดเทพศิรินทราวาส เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2513. พระนคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2513.

14. คณะรัฐมนตรี คณะที่ 23[13]

คณะรัฐมนตรี คณะที่ 23 ซึ่งมี จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวหลังจากที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 จนถึงวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2494 อันเป็นวันที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จนิวัติพระนครกลับมาประทับในราชอาณาจักรเป็นการถาวร โดยคณะรัฐมนตรีคณะนี้ได้ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์อย่างน้อยกรณีหนึ่ง คือ การลงนามประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2494

[13] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น. 136 – 137.

15. สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี[14]



สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี ประสูติเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2475 เป็นพระธิดาในหม่อมเจ้านักขัตรมงคล กับหม่อมหลวงบัว กิตติยากร ได้รับพระราชทานพระนามจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “สิริกิติ์” เมื่อสงครามมหาเอเชียบูรพาสงบลง รัฐบาลได้ทูลขอให้หม่อมเจ้านักขัตรมงคลไปเป็นอัครราชทูตที่ประเทศอังกฤษ ต่อมาใน พ.ศ. 2489 จึงทรงพาโอรสธิดารวมหม่อมราชวงศ์สิริกิติ์ไปด้วย จากนั้นทรงถูกย้ายไปเป็นราชทูตที่ประเทศเดนมาร์กและฝรั่งเศสตามลำดับ ซึ่งขณะอยู่ที่ปารีสได้มีโอกาสรับเสด็จสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อ พ.ศ. 2491 เมื่อทรงประสบอุปัทวเหตุที่สวิตเซอร์แลนด์ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้หม่อมหลวงบัวนำหม่อมราชวงศ์สิริกิติ์ เข้าเฝ้าฯ เยี่ยมพระอาการเป็นประจำ

ต่อมาสมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์ทรงขอให้หม่อมราชวงศ์สิริกิติ์ศึกษาในโรงเรียนประจำที่มีชื่อด้านการสอนวิชาพิเศษแก่กุลสตรี ณ เมืองโลซานน์ จากนั้น ใน พ.ศ. 2492 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงหมั้นกับหม่อมราชวงศ์สิริกิติ์ และทรงโปรดฯ ให้ตามเสด็จกลับมาถวายพระเพลิงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2493 ด้วย โดยในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2493 ได้มีพระราชพิธีราชาภิเษกสมรส และสถาปนาเป็น “สมเด็จพระราชินี” วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ซึ่งมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ทรงสถาปนาเป็น “สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี” จากนั้นในวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2493 ได้เสด็จกลับไปประทับ ณ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และเสด็จกลับมาประทับในราชอาณาจักรเป็นการถาวรในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2494

ขณะที่ทรงมีพระชนมพรรษา 24 พรรษา ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงผนวชระหว่างวันที่ 22 ตุลาคม ถึงวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499 หลังจากทรงสิ้นสุดหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เฉลิมพระอภิไธยว่า “สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ”

---

[14] กองราชเลขานุการในพระองค์ สมเด็จพระบรมราชินีนาถ, “พระราชประวัติ และพระราชกรณียกิจ ใน สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ,” ใน 72 พรรษา มหาราชินี (พระนครศรีอยุธยา : เทียนวัฒนาพริ้นติ้ง, 2547), น. 7 – 9.

16. สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์[15]



สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์ ทรงพระราชสมภพเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2443 มีพระนามเดิมว่า “สังวาลย์” ทรงเป็นบุตรีของพระชนกชูและพระชนนีคำ ทรงเจริญพระชนม์ชีพในชุมชนแถบธนบุรี ทรงเริ่มศึกษาที่โรงเรียนสำหรับเด็กหญิงที่วัดอนงคาราม และโรงเรียนศึกษานารี ต่อมาพระญาติผู้ใหญ่ได้นำพระองค์ไปถวายตัวเป็นข้าหลวงในสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าวไลยลงกรณ์ ซึ่งทรงโปรดให้ไปศึกษาต่อที่โรงเรียนสตรีวิทยา ต่อมาใน พ.ศ. 2456 ทรงเข้าเรียนวิชาพยาบาลที่โรงเรียนผดุงครรภ์และหญิงพยาบาลแห่งศิริราช หลังจากทรงสำเร็จการศึกษาใน พ.ศ. 2459 ทรงทำงานที่โรงพยาบาลศิริราช จากนั้นทรงได้รับทุนไปเรียนวิชาพยาบาลเพิ่มเติมที่สหรัฐอเมริกา ในช่วงนี้เองที่ทรงรู้จักกับสมเด็จฯ เจ้าฟ้ามหิดลอดุลเดช ซึ่งกำลังทรงศึกษาวิชาแพทยศาสตร์อยู่ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ต่อมาใน พ.ศ. 2462 ได้ทรงหมั้นกับสมเด็จฯ เจ้าฟ้ามหิดลอดุลเดช และทรงกลับมาอภิเษกสมรสที่ประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2463 จากนั้นทั้งสองพระองค์ได้เสด็จกลับไปประทับที่สหรัฐอเมริกา ทรงมีพระโอรสและพระธิดาด้วยกัน 3 พระองค์ คือ หม่อมเจ้ากัลยาณิวัฒนา มหิดล หม่อมเจ้าอานันทมหิดล มหิดล และพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าภูมิพลอดุลเดช

ต่อมาเมื่อสมเด็จฯ เจ้าฟ้ามหิดลอดุลเดชสิ้นพระชนม์ ใน พ.ศ. 2476 พระองค์พร้อมด้วยพระโอรสและพระธิดาได้เสด็จไปประทับที่เมืองโลซานน์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ กระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติใน พ.ศ. 2477 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้อัญเชิญ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล พระโอรสองค์โตเป็นพระมหากษัตริย์ หลังจากที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลสวรรคตใน พ.ศ. 2489 รัฐสภาได้มีมติให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช พระโอรสองค์เล็กเป็นพระมหากษัตริย์ โดยในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จเยือนต่างประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายครั้ง ต่อมาใน พ.ศ. 2513 ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เฉลิมพระนามว่า “สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี”

---

[15] ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, “พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี,” ใน เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี 100 ปี วันพระราชสมภพ, (พระนครศรีอยุธยา : เทียนวัฒนา, 2543), น. 22 – 26.

17. พลเอก เปรม ติณสูลานนท์[16]



พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เกิดเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2463 เป็นบุตรของหลวงวินิจทัณฑกรรม (บิ๊ง ติณสูลานนท์) กับนางอ๊อด ติณสูลานนท์ จบการศึกษาจากโรงเรียนมหาวชิราวุธ และโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย จากนั้นได้เข้าศึกษาที่โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ต่อมาได้ไปประจำการเป็นกองหนุนของกองทัพพายัพในช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพา หลังสงครามได้เป็นผู้บังคับกองร้อยที่ 2 กองพันที่ 1 กรมรถรบ ต่อมาได้ทุนไปศึกษาต่อที่สหรัฐอเมริกา แล้วกลับมาเป็นอาจารย์ที่โรงเรียนยานเกราะ โดยใน พ.ศ. 2511 ได้เป็นผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้า และผู้บังคับการจังหวัดทหารบกสระบุรี ขึ้นเป็นแม่ทัพภาคที่ 2 ใน พ.ศ. 2517 เป็นราชองครักษ์พิเศษใน พ.ศ. 2518 และเป็นผู้บัญชาการทหารบกใน พ.ศ. 2521

ในทางการเมืองนั้น พลเอกเปรมเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2502 เป็นสมาชิกวุฒิสภาใน พ.ศ. 2511 เป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติใน พ.ศ. 2516 และเป็นสมาชิกสภานโยบายใน พ.ศ. 2520 ต่อมาได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กระทั่งใน พ.ศ. 2523 ก็ได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 3 สมัย จนถึง พ.ศ. 2531 หลังพ้นจากตำแหน่งทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นองคมนตรี และยกย่องให้เป็นรัฐบุรุษ ต่อมาใน พ.ศ. 2541 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นประธานองคมนตรี

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จสวรรคตในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ วัย 96 ปี ในฐานะประธานองคมนตรีได้ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน จนกระทั่งมีประกาศอัญเชิญสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร ในฐานะองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2559 จึงสิ้นสุดหน้าที่ อย่างไรก็ดี ขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ไม่ปรากฏว่าพลเอกเปรมได้ใช้อำนาจในฐานะประมุขของรัฐเลยแม้แต่กรณีเดียว

---

[16] คณะองคมนตรี, คณะองคมนตรี, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2548), น. 36 – 37. รัฐบาลไทย, “นายกรัฐมนตรีคนที่ 16 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559, http://www.thaigov.go.th. และ หอจดหมายเหตุนายกรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์, “ประวัติ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559, http://www.finearts.go.th/premarchives/parameters/km.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นาย อนุชา อชิรเสนา
วันเดือนปีเกิด	2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2556
ทุนการศึกษา	พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2559: ทุนผู้ช่วยอาจารย์ สำหรับนักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ. 2559 นิติกร กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2560 – ปัจจุบัน พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง