



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์
ตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย พลตำรวจโท จิรภาพ ภูริเดช
รหัส ๖๘๑๓๐๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรม

พลตำรวจโท จีรภาพ ภูริเดช^๑

บทคัดย่อ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ ศึกษาเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ (๑) เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงและ พัฒนาการของขอบเขตและรูปแบบการทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรม (๒) เพื่อเปรียบเทียบพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน และประเทศญี่ปุ่น (๓) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มของขอบเขตและรูปแบบการทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรมที่ควรเกิดขึ้นในอนาคตให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทสมัยใหม่

ผลการศึกษา พบว่า ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญมาตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ มีบทบัญญัติที่กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบริบททางการเมืองและสังคมในแต่ละช่วงเวลา โดยสามารถจำแนกพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ๑) พระราชอำนาจตามกฎหมาย และ ๒) พระราชอำนาจทางสังคม สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน และประเทศญี่ปุ่น นั้น พบว่าแม้จะมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดแต่รูปแบบการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้ง ๔ ประเทศนั้น มีความสอดคล้องกันในส่วนของการวิเคราะห์แนวโน้มของขอบเขตและรูปแบบการทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรมที่ควรเกิดขึ้นในอนาคตให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทสมัยใหม่นั้น ควรต้องมีการบัญญัติขอบเขตของพระราชอำนาจอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ได้อย่างสง่างามและมั่นคงในสังคมระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย

คำสำคัญ พระราชอำนาจ, รัฐธรรมนูญ, พระมหากษัตริย์

^๑ ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, การศึกษา วิทยาศาสตร์สุขภาพบัณฑิต สาขาธุรกิจเทคโนโลยีและการจัดการนวัตกรรม

บทนำ

ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของราชอาณาจักรไทยที่สะท้อนถึงการผสมผสานระหว่างอุดมการณ์ประชาธิปไตยกับขนบธรรมเนียมประเพณีอันยาวนานของชาติ พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยทรงดำรงพระราชสถานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งเป็นศูนย์รวมแห่งความเป็นชาติ ความมั่นคง และความเคารพรักของประชาชน ในขณะที่พระราชอำนาจของพระองค์จำกัดอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นกลางทางการเมืองและไม่ทรงเข้าไปมีบทบาทในกิจการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง

หลักการสำคัญที่กำกับพระราชอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญคือแนวคิดเรื่อง “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” ซึ่งหมายถึง การกระทำของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้รับผิดชอบในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ และผู้รับผิดชอบนั้นคือรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนอีกทอดหนึ่ง หลักการนี้เป็นรากฐานของการจัดวางสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่เหนือความขัดแย้งและการเมืองแบบเลื้อยกตั้ง ซึ่งมีความไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์สามารถดำรงไว้ซึ่งบทบาทในฐานะประมุขของรัฐที่ทรงเกียรติและได้รับความเคารพจากประชาชนโดยไม่ขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตย

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ โดยแต่ละฉบับได้บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ในลักษณะที่สะท้อนถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละยุคสมัยอย่างชัดเจน ในบางช่วงเวลาอาจมีการขยายพระราชอำนาจทางพิธีการหรือเพิ่มบทบาททางสังคม ในขณะที่บางช่วงกลับลดบทบาทลงเพื่อรักษาหลักความเป็นประชาธิปไตยอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม แนวโน้มโดยรวมล้วนมุ่งเน้นให้สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงรักษาความเป็นกลาง มีพระราชอำนาจที่ใช้ภายใต้คำแนะนำของรัฐบาล และเป็นแบบแผนของความมั่นคงแห่งรัฐในฐานะประมุขของประเทศ

บทบาทของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจึงมิใช่เรื่องที่หยุดนิ่ง หากแต่มีการปรับเปลี่ยนตามบริบทของเวลา สังคม และความคาดหวังของประชาชน เช่นเดียวกับในประเทศที่มีระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญอื่น ๆ เช่น สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งพระมหากษัตริย์หรือพระจักรพรรดิได้รับการยอมรับให้เป็นประมุขของรัฐเชิงสัญลักษณ์อย่างชัดเจน โดยปราศจากพระราชอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้ก็เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางและความเคารพจากประชาชนทุกฝ่ายในสังคมที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นในโลกสมัยใหม่

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่อง “การทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรม” ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรม ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

(๑) เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของขอบเขตและรูปแบบการทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรม

(๒) เพื่อเปรียบเทียบพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ สหราชอาณาจักร ราชาอาณาจักรสเปน และประเทศญี่ปุ่น

(๓) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มของขอบเขตและรูปแบบการทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรมที่ควรเกิดขึ้นในอนาคตให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทสมัยใหม่

โดยการศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารวิชาการ และข้อมูลอ้างอิงที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปผลตามวัตถุประสงค์ต่อไป

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

เมื่อสำรวจคำอธิบายทางวิชาการและเอกสารต่าง ๆ พบว่ามีการแปลความหมายของคำว่า “พระราชอำนาจ” จากคำศัพท์ภาษาอังกฤษ ๒ คำ คือ “Prerogative” และ “Attribution” โดยคำว่า “Prerogative” แปลความหมายโดยตรงว่า อำนาจอภิสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์แสดงนัยยะถึงอำนาจเก่าของพระมหากษัตริย์ ส่วนคำว่า “Attribution” แปลความหมายว่า อำนาจที่พระมหากษัตริย์ได้รับมอบหมายให้กระทำ แสดงนัยยะว่าพระมหากษัตริย์ต้องได้รับมอบหมายอำนาจมาจากบุคคลที่กฎหมายกำหนด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็น “องค์กรผู้รับคำแนะนำ” ซึ่งต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของ “องค์กรผู้ให้คำแนะนำ”^๒

หยุด แสงอุทัย เพียร ราชธรรมนิเทศ และพระยาศรีวิสารวาจา ร่วมกันแปลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นภาษาอังกฤษ^๓ โดยใช้คำว่าคำว่า “Prerogative” แทนความหมายของ “พระราชอำนาจ” ยกตัวอย่าง เช่น

“Section 12 The King maintains his **prerogative** to create titles and confer decorations.”

“Section 97 The King may exercise his **prerogative** in dissolving the House of Representatives so that new Members may be returned by the people in an election”

ส่วนไพโรจน์ ชัยนาม ได้แปลคำว่า “Attributions” ตามพจนานุกรมรัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถานว่า “พระราชอำนาจ” หมายถึง “อำนาจที่ได้รับมอบหมาย” อย่างไรก็ตามการแปลคำว่าพระราชอำนาจในปัจจุบันมักใช้คำว่า “Prerogatives” มากกว่า ซึ่งหมายถึงอำนาจพิเศษ ส่วนคำว่า “Prerogatives” มักปรากฏในรัฐธรรมนูญอังกฤษซึ่งมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เฉพาะ และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่ได้เกิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีไว้ดั้งเดิม แต่ถูกจำกัดโดยกฎหมายหรือจารีตประเพณีจึงไม่ได้มีการบัญญัติพระราชอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษร ต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน^๔

^๒ พุฒิพงศ์ พงศ์เอนกกุล, ๒๕๕๖, ธรรมชาติของการใช้อำนาจรัฐโดยพระมหากษัตริย์, ไซนส์พิลลิ่งเฮ้าส์.

^๓ หยุด แสงอุทัย, ๒๕๒๓, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศาสตราจารย์ หยุด แสงอุทัย, บพิธการพิมพ์.

^๔ ไพโรจน์ ชัยนาม, ๒๔๙๕, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), เล่ม ๒, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ขุนเทพ ศิริनुพงศ์ ได้อธิบายว่า ภายใต้ระบอบการปกครองโดยรัฐสภานั้น พระมหากษัตริย์ไม่อาจใช้พระราชอำนาจใด ๆ ได้โดยลำพัง แต่ต้องผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งมีผู้รับผิดชอบเท่านั้น หากเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์โดยแท้ โดยทั่วไปจะไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมือง เช่น การแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือข้าราชการส่วนพระองค์ เป็นต้น สำหรับพระราชอำนาจที่สัมพันธ์กับการใช้อำนาจทางการเมือง อาจกระทบต่อสถานการณ์ดำรงตนเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ได้ การใช้พระราชอำนาจจึงต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำและยินยอมของผู้รับสนองพระบรมราชโองการ^๕

กล่าวโดยสรุปแล้ว พระราชอำนาจ หมายถึง อำนาจและหน้าที่บางอย่างซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ บนพื้นฐานของหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะและเป็นกลางทางการเมืองหากนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงมีพระราชอำนาจอื่นอีก

ประเภทของพระราชอำนาจ

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของพระราชอำนาจอาจแบ่งพระราชอำนาจออกได้เป็น ๒ ประเภทดังต่อไปนี้

๑. พระราชอำนาจตามกฎหมาย

พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหมายถึง อำนาจและหน้าที่บางอย่างของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงใช้พระราชอำนาจโดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วยเสมอ

๑.๑ พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการแล้ว เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงกระทำกิจการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องกระทำผ่านคำแนะนำของรัฐมนตรีหรือมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธไม่กระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีทำให้เห็นว่าไม่ได้ทรงเป็นกลาง แต่ทรงเป็นฝ่ายพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านรัฐบาล ย่อมเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้พระมหากษัตริย์วางพระองค์เป็นกลาง ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในกรณีพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาเป็นครั้งที่สอง และหากเสียง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกรัฐสภายืนยันตามเดิม แต่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน ๓๐ วันให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายเสมือนว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว เป็นต้น^๖

^๕ ขุนเทพ ศิริनुพงศ์, ๒๕๕๗, พระราชอำนาจที่ยังร่างพระราชบัญญัติ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.

๑.๑.๑ พระราชอำนาจทางบริหาร

พระราชอำนาจทางบริหารนี้พระมหากษัตริย์ดำเนินการร่วมกับคณะรัฐมนตรี ในกิจการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร แบ่งได้อีก ๓ ลักษณะ ได้แก่ พระราชอำนาจที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรพระราชอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหาร และพระราชอำนาจที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ^๗

(๑) พระราชอำนาจที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ พระราชอำนาจเกี่ยวกับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การเรียก การเปิด การปิด การขยาย และการย่นระยะเวลาแห่งสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ยกตัวอย่างเช่น ทรงเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามสมัยประชุม ทรงเปิดและปิดประชุม โปรดเกล้าให้ขยายเวลาการประชุมออกไป รวมทั้งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ เป็นต้น

สำหรับพระราชอำนาจที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา แต่ทรงมีพระราชอำนาจในการประกาศใช้กฎหมายตามที่รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายขึ้นมาสำหรับกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงงดเว้นไม่กระทำการตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีนั้น ในทางปฏิบัติพบได้น้อยและจะต้องเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งอันกระทบกระทั่งประโยชน์ได้เสียส่วนใหญ่ของรัฐหรือประชาชน เช่น ออกกฎหมายกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดแจ้งออกกฎหมายฝ่าฝืนศีลธรรมอันดี เป็นต้น^๘

(๒) พระราชอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหาร เช่น การประกาศใช้กฎหมาย การเป็นประธานในงานพิธีของชาติ การแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรตามมติของรัฐสภา การพระราชทานฐานันดรศักดิ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน การแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษา การประกาศใช้และยกเลิกกฎอัยการศึก และการพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น^๙

(๓) พระราชอำนาจที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจบางประการซึ่งมิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นการใช้พระราชอำนาจที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในฐานะประมุขของประเทศ ได้แก่ การแต่งตั้งทูตของประเทศไทยและการรับทูตของต่างประเทศ การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ พระราชอำนาจที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนี้นับเป็นพระราชอำนาจทางบริหาร ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่อาจใช้พระราชอำนาจดังกล่าวได้โดยลำพัง ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้วแต่กรณี^{๑๐}

๑.๑.๒ พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายโดยทรงเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบโดยรัฐสภาแล้ว โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมายได้ แต่ต้องเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองการที่คณะรัฐมนตรีจะแนะนำให้กษัตริย์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

^๗ ไพโรจน์ ชัยนาม, ๒๔๙๕, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), เล่ม ๒, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

^๘ หยุต แสงอุทัย, ๒๕๕๑, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, วิญญูชน.

ย่อมอาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลและเป็นการขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจไม่สามารถร่วมงานกันอีกต่อไป จนทำให้รัฐบาลต้องลาออกหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในระบบรัฐสภาจึงไม่ปรากฏกรณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ นอกจากอำนาจในการตรากฎหมายแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นพระราชอำนาจเกี่ยวกับการประชุมของรัฐสภาและพระราชอำนาจยุบสภาเป็นต้น โดยต้องเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๑.๑.๓ พระราชอำนาจทางตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตุลาการผ่านทางศาลโดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐) และในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ (มาตรา ๑๘๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐) การพิจารณาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะและต้องเป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ ในประเทศที่ปกครองด้วยระบบสาธารณรัฐ (republic) ศาลต้องพิจารณาคดีในนามของประชาชน (In the name of the people) แต่สำหรับประเทศไทยศาลพิจารณาพิพากษาคดีในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศ แต่พระมหากษัตริย์มิได้มีพระราชอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีด้วยพระองค์เองแต่ประการใด^๙

ปิยบุตร แสงกนกกุล อธิบายว่ารูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการให้สอดคล้องกับหลัก “ความเป็นราชอาณาจักร” และ “หลักประชาธิปไตย” เป็นการใช้อำนาจโดยตรงที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญและกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ (In the name of the King) ซึ่งเป็นประมุขแห่งราชอาณาจักรทั้งนี้ ในระบอบประชาธิปไตยกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงในนามเท่านั้น เช่นเดียวกับการที่องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารต้องที่จะต้อง “ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” ในกิจการที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง คำพิพากษาเกิดขึ้นทุกวัน และมีจำนวนมากหากต้องมีการถวายนามคำพิพากษาเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเสียก่อนแล้วจึงจะมีผลใช้บังคับ จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้า ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องสร้างรูปแบบ (form) ให้ผู้พิพากษาคัดสินในพระปรมาภิไธยโดยไม่ต้องทูลเกล้าฯ และเมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีพบหลักการว่าคำพิพากษาขององค์กรตุลาการต้องเป็นที่ยุติ (Res judicata) ดังนั้นศาลของประเทศที่มีพระมหากษัตริย์หรือไม่ก็ตาม คำพิพากษาก็มีค่าบังคับ (Autorité de la chose jugée) และเป็นที่ยุติเหมือนกัน^{๑๐}

๑.๒ พระราชอำนาจที่มาจากกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

พระราชอำนาจที่มาจากกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญโดยส่วนมากมาจากพระราชบัญญัติ เช่น การมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือการพระราชทานยศทหารหรือตำรวจชั้นสัญญาบัตร เป็นต้น

^๙ หยุด แสงอุทัย, ๒๕๕๖, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย, ประชานิติ.

^{๑๐} ปิยบุตร แสงกนกกุล, ๒๕๕๒, ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ, โอเพ่นบุ๊กส์.

๑.๓ สรุปพระราชอำนาจตามกฎหมาย ๑๒ ประการ

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้น จึงสามารถแจกแจงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เป็น ๑๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว หากไม่ทรงเห็นด้วยกับพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายฉบับนั้น

๒. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถบริหารพระราชภาระด้วยเหตุใดก็ตาม พระมหากษัตริย์สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๓. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งองคมนตรี หรือให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งสามารถทำได้ตามพระราชอัธยาศัย โดยคณะองคมนตรีนั้น ประกอบด้วยประธานองคมนตรี ๑ คน และองคมนตรีไม่เกิน ๑๘ คน

๔. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง สมุหราชองครักษ์และเลขาธิการสำนักงานพระราชวังให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

๕. พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

๖. พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

๗. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

๘. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ตามมติของสภา

๙. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

๑๐. พระราชอำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิด และทรงปิดการประชุม

๑๑. พระราชอำนาจในการประกาศใช้ หรือเลิกใช้กฎอัยการศึก

๑๒. พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

๒. พระราชอำนาจทางสังคม

นอกเหนือจากพระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วพระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจทางสังคมประกอบด้วย ซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่ไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรรองรับ อาจเรียกได้ว่าเป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีโดยพระองค์เอง

วิชญ์ เครืองาม อธิบายว่า พระราชอำนาจทางสังคม (social power) ตามคตินิยมตะวันตก สอดคล้องกับคตินิยมของไทยเรื่อง “บารมี” หรือ “บุญญาธิการ” กล่าวคือไม่ว่าพระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจทางกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นมากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่หากทรงเป็นที่เคารพรักของประชาชนและมีความผูกพันกับประชาชนอย่างแน่นแฟ้น พระมหากษัตริย์พระองค์นั้นก็จะมีพระราชอำนาจทางสังคมมาก พระราชอำนาจทางสังคมเป็นเรื่องเฉพาะของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ ต้องอาศัยพระราชนุภาพพระราชมารยาท พระราชจริยวัตรพระราชอัธยาศัย ยึดมั่นในทศพิธราชธรรม อาจมองได้ว่า พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้ ลายลักษณ์อักษรนั้น เป็นพระราชอำนาจในทางกฎหมาย ส่วนพระราชอำนาจทางสังคมเป็นการยอมรับและความจงรักภักดีจากประชาชน โดยวิชญ์มองว่า หากพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจทางสังคมมากจะส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงขึ้นเช่นกัน

ทั้งนี้ วิษณุ เครืองาม ได้อ้างถึงความเห็นของหยุด แสงอุทัย ไว้ว่า พระราชอำนาจทางสังคมอาจหนุนให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้อย่างมั่นพระทัยยิ่งขึ้น เช่น การใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ (Veto) ที่รัฐบาลนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายหรือในการที่จะไม่ทรงเห็นด้วยกับฝ่ายรัฐบาลหรือแม้แต่รัฐสภาในปัญหาต่าง ๆ เมื่อทรงแนพระราชหฤทัยว่าทรงประทับอยู่ข้างผลประโยชน์ของประชาชน^{๑๑}

๒.๑ พระราชอำนาจทางสังคมที่เป็นพระราชอำนาจในทางความสง่า

หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่าแม้ว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในทางกฎหมายมากนัก แต่ตามความเป็นจริงพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในทางความสง่าซึ่งเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องกันมาเป็นลำดับโดยอาศัยความเป็นมา (Tradition) และความยั่งยืน อำนาจนี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งอำนาจในทางสังคม และก่อให้เกิดความเกรงใจ ความเคารพนับถือ ความไว้วางใจความใคร่จะตอบสนองคุณของราชกรูด้วยอำนาจในทางความสง่าหรืออำนาจในทางสังคมนี้นำผลให้นายกบัตินพระมหากษัตริย์อาจทรงสร้างความสำเร็จได้มากกว่าผู้อื่นคำอธิบาย ดังกล่าวของหยุด แสงอุทัยเป็นการพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสังคมว่า หากพระมหากษัตริย์มีอำนาจในทางความสง่าหรืออำนาจในทางสังคมส่วนพระองค์มากจะส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จมากกว่าเพราะความสำเร็จอันเกิดจากความสมัครใจและการถูกบังคับให้ทำนั้นแตกต่างกัน^{๑๒}

นอกจากนี้ หยุด แสงอุทัย ยังได้แสดงทัศนะเอาไว้ว่า พระมหากษัตริย์จะต้องเป็น “สังคมกษัตริย์” (Social King) ซึ่งหมายถึง พระมหากษัตริย์ทรงต้องไม่แยกพระองค์ออกจากประชากรของพระองค์โดยประกอบพระราชกรณียกิจทางสังคม เช่น การสงเคราะห์ (Charity) ต่าง ๆ การช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก เป็นต้น ซึ่งไม่เป็นพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ในขณะที่เดียวกันพระมหากษัตริย์ย่อมทรงต้องเว้นซึ่งการกระทำใด ๆ โดยเปิดเผยอันอาจทำให้ประชาชนนำไปวิพากษ์วิจารณ์ได้^{๑๓}

๒.๒ พระราชอำนาจทางสังคมที่เป็นพระราชอำนาจที่เป็นกลาง

หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยพระมหากษัตริย์ย่อมอยู่เหนือพรรคการเมืองทั้งหลาย ทำให้พระมหากษัตริย์ดำรงฐานะอันสำคัญเป็นพิเศษอำนาจอธิปไตยในรัฐแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการแต่อำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นกลาง และเป็นประโยชน์ที่จะช่วยประสานการขัดกันแห่งอำนาจต่าง ๆ แต่ในขณะที่เดียวกันอำนาจเป็นกลางนี้ย่อมไม่แสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนตัวอย่างเช่น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังผสมความร่วมมือกัน แต่เมื่อใดที่ทั้งสองอำนาจเกิดข้อขัดแย้งต่อกันเมื่อนั้นพระมหากษัตริย์ย่อมจะทรงใช้อำนาจที่เป็นกลางนี้ประสานข้อขัดแย้งนั้น ๆ บางครั้งพระมหากษัตริย์ก็ทรงต้องเลือกเอาฝ่ายรัฐบาลโดยมีพระบรมราชโองการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรบางครั้งพระมหากษัตริย์ก็ทรงต้องเลือกเอาข้างสภาผู้แทนราษฎรโดยยอมรับการลาออกของคณะรัฐมนตรี แต่ถ้าหากมีทางผ่อนหนักผ่อนเบากันได้ พระมหากษัตริย์ก็อาจใช้

^{๑๑} วิษณุ เครืองาม, ๒๕๓๐, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

^{๑๒} หยุด แสงอุทัย, ๒๕๒๓, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศาสตราจารย์ หยุด แสงอุทัย, บทวิจารณ์พิมพ์.

^{๑๓} หยุด แสงอุทัย, ๒๕๑๙, “สนทนากับนักกฎหมาย: ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย”, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.๘๔-๙๑ (กันยายน ๒๕๑๙).

พระราชอำนาจที่เป็นกลางนี้เข้าจัดการอาจกล่าวได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำหน้าที่คล้ายผู้ประสานความขัดแย้งตามความคิดนี้

นอกจากนี้ หยุต แสงอุทัย ได้แสดงความเห็นอีกว่า พระราชอำนาจที่เป็นกลางนี้เหมาะกับประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยิ่งกว่าประเทศที่มีประธานาธิบดี เพราะประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งย่อมมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองส่งผลกระทบต่อการวางตนเป็นกลางทางการเมืองและประธานาธิบดีเป็นบุคคลธรรมดาทำให้อำนาจทางสังคมหรือบารมีอาจยังไม่เป็นที่ยอมรับมากนัก แตกต่างจากพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงครองราชย์โดยการสืบราชสันตติวงศ์ประกอบด้วยเกียรติยศ มีผู้นิยมนับถือราชภูมิจึงรักภักดีต่อราชวงศ์ ฉะนั้นพระมหากษัตริย์จึงเหมาะสมกับการทำหน้าที่เป็นชนกลางมากกว่าประธานาธิบดี โดยได้ยกตัวอย่างพระราชอำนาจที่เป็นกลางว่า "ความจริงพระราชอำนาจที่จะยุบสภานี้เป็นพระราชอำนาจที่จะเป็นกลาง (Pouvoir neutre) เพราะการยุบสภาฯ นั้นโดยปกติเป็นกรณีอุทธรณ์การกระทำหรือความคิดเห็นของสภาผู้แทนต่อราชกรณผู้เลือกตั้ง หรือมีฉันทกเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์จะทรงหยั่งเสียงของราชกรณ เพื่อให้ราชกรณผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีโอกาสวินิจฉัยว่าการกระทำหรือความเห็นนั้น ๆ ตรงกับของราชกรณหรือไม่ หรือราชกรณมีความคิดเห็นในปัญหานั้น ๆ อย่างไร โดยเหตุนี้จึงต้องถือว่าการยุบสภาไม่ใช่การใช้อำนาจบริหาร แต่เป็นการใช้อำนาจที่จะเป็นกลาง เนื่องจากอำนาจที่เป็นกลางนั้นเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ ซึ่งไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการแต่เป็นอำนาจที่จะประสานการขัดกันขององค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐเหล่านี้...พระมหากษัตริย์ย่อมทรงยุบสภาฯ ได้เสมอ ถ้ามีรัฐมนตรีเพียงนายเดียวกัลารับผิดชอบโดยลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ"^{๑๔}

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

The Rule of Law ที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า“หลักนิติธรรม” นั้น เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษโดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๑. ความหมายของหลักนิติธรรม

๑.๑ Dicey^{๑๕} ให้ความหมายของหลักนิติธรรมเอาไว้ว่า“ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ” โดยประกอบด้วยหลัก ๓ ประการได้แก่

หลักข้อที่ ๑ บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำความผิดร้ายแรงหรือทรัพย์สินของตนเว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรมและพิพากษาเบื้องต้นศาลยุติธรรมของแผ่นดินหมายความว่าหลักนิติธรรมเป็นระบบการปกครอง

^{๑๔} หยุต แสงอุทัย, ๒๕๑๑, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๑๑) เรียงตามมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, บารุงสาส์น.

^{๑๕} Michael Neumann, 2002, The Rule of Law: Politicizing ethics, Burlington: Ashgate Publishing Limited.

ที่ใช้อำนาจบังคับได้โดยการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้ามิใช่ลงโทษตามอำเภอใจของผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจที่อาจเปลี่ยนแปลงบทลงโทษได้ทุกเมื่อ

หลักข้อที่ ๒ คือไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดินไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใดย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวคือ เป็นหลักความเสมอภาคของกฎหมาย

หลักข้อที่ ๓ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้นมาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวันทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

จะเห็นได้ว่า คำอธิบายหลักนิติธรรมของ Dicey มีสาระสำคัญใกล้เคียงกับแนวคิดด้วย “นิติรัฐ” สมัยใหม่ (Legal State (eng.) หรือEtat de droit (fr.) หรือRechtsstaat (gr.) ของระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของภาคพื้นยุโรปซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดเรื่องนี้มาใช้ในระบบกฎหมายมหาชนไทยด้วยในฐานะที่เห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นระบบที่เกื้อหนุนและเป็นเสาหลักค้ำจุนระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยหากปราศจากหลักนิติธรรมการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

๑.๒ Bingham สำหรับหลักนิติธรรมในทัศนะของ Bingham นั้น มองว่าหลักนิติธรรมหมายถึง หลักการที่กำหนดให้บุคคลทุกคน องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนทุกองค์กร จะต้องผูกพันและได้รับประโยชน์จากกฎหมายของรัฐ ซึ่งมีการจัดทำอย่างเปิดเผยเป็นกฎหมายที่โดยทั่วไปแล้วมีผลใช้บังคับในอนาคต และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยศาล^{๑๖}

คำอธิบายของ Bingham ที่ว่ากฎหมายต้องมีการจัดทำอย่างเปิดเผย (publicly made) และมีผลใช้บังคับไปในอนาคตนั้น สอดคล้องกับแนวคิดของ Dicey ที่ว่ากฎหมายต้องสามารถเข้าถึงได้มีความชัดเจน และมีผลใช้บังคับไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม คำอธิบายของ Bingham ก็มีส่วนที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Dicey ด้วยเช่นกัน ในประเด็นของดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ กล่าวคือ Bingham เห็นว่าดุลยพินิจ (discretion) ของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนแต่ดุลยพินิจดังกล่าวต้องไม่ถูกไม่จำกัด และต้องไม่อนุญาตให้มีการใช้ตามอำเภอใจหรือโดยปราศจากเหตุผล

คำอธิบายของ Bingham ที่ว่าบุคคลทุกคนและองค์กรทุกองค์กรจะต้อง “ผูกพัน” ต่อกฎหมายเป็นการกล่าวถึงสมาชิกทั้งหลายของภาครัฐและภาคเอกชนที่ถูกคาดหวังว่าจะปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นการกล่าวถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคาดหวังว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขต และการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะของวัตถุที่จะนำกฎหมายไปใช้บังคับ หรือการข่มขู่ หรือสิ่งจูงใจใด ๆ

นอกจากนี้ คำอธิบายของ Bingham ที่ว่า “ทุกคนจะได้รับประโยชน์จากกฎหมาย” เป็นการกล่าวถึงการเข้าถึงความยุติธรรม (access to justice) ใน ๒ ความหมาย ได้แก่ (๑) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือศาลเพื่ออ้างประโยชน์จากกฎหมายและ (๒) วิธีพิจารณาของศาลที่เป็นธรรมและการพิจารณาพิพากษาของศาลที่เป็นอิสระและปราศจากอคติ

Bingham ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบ (ingredients) ของหลักนิติธรรมไว้ว่าหลักนิติธรรมมีองค์ประกอบ ๘ ประการ ได้แก่

^{๑๖} Tom Bingham, 2011, The Rule of Law, Penguin.

(๑) กฎหมายต้องสามารถเข้าถึงได้ ต้องสามารถเข้าใจได้ มีความชัดเจน และสามารถคาดหมายได้

(๒) ปัญหาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบทางกฎหมาย โดยปกติแล้วต้องแก้ไข ปัญหาดังกล่าวโดยการใช้บังคับกฎหมาย ไม่ใช่ดุลยพินิจ

(๓) กฎหมายของแผ่นดินต้องใช้บังคับกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

(๔) รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับต้องใช้อำนาจที่ได้รับมาโดยสุจริตเป็นธรรม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอำนาจที่ได้รับมา และต้องไม่ใช้อำนาจนั้นเกินขอบเขตและไม่ใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผล

(๕) กฎหมายต้องให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ

(๖) วิธีการในการแก้ไขข้อพิพาททางแพ่งต้องไม่มีค่าใช้จ่ายมาก และต้องไม่ล่าช้าจนเกินสมควร

(๗) กระบวนการยุติธรรมที่รัฐจัดให้มีขึ้นนั้นต้องเป็นธรรม

(๘) หลักนิติธรรมเรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติโดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกันกับกฎหมายภายในประเทศ

๑.๓ ธานินทร์กรวิเชียร^{๑๗} ได้ให้ความหมาย “หลักนิติธรรม” ไว้ว่าหมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูลศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิมนุษยชนทุกแห่งรัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์หากมีข้อพิพาทใดๆเกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

๑.๔ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน^{๑๘} ได้บัญญัติความหมายคำว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

๑.๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี^{๑๙} ได้กล่าวว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของ “หลักนิติธรรม” ได้ว่าหมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งทุกคนมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายและหากบุคคลทำผิดต้องรับโทษในการกระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

^{๑๗} ธานินทร์ กรวิเชียร, ๒๕๕๒, หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ : บริษัท ขอนทิพย์ ๕๐ จำกัด.

^{๑๘} ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๔, หลักนิติธรรม [Online], Available : <https://dictionary.orst.go.th/>.

^{๑๙} หยุด แสงอุทัย, ๒๕๑๑, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๑๑) เรียงตามมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, บารุงสาส์น.

๒. หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หลักนิติธรรมนั้นมีความสัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด เพราะหลักนิติธรรมกับระบอบประชาธิปไตยกำเนิดขึ้นพร้อม ๆ กัน และเปรียบเสมือนเหรียญเดียวกันแต่คนละด้าน ด้านหนึ่งของเหรียญเป็นมิติทางการเมืองที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” (Democracy) อีกด้านหนึ่งของเหรียญ คือ การปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรม หรือเป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นส่งเสริมหลักนิติธรรมเพราะมีการแบ่งแยกอำนาจให้องค์กรต่าง ๆ ใช้ และมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลของประชาชน ของสื่อมวลชน ของภาคธุรกิจ และขององค์กรเอกชนที่เป็นอิสระ ดังนั้น อำนาจในระบอบนี้จึงไม่กระจุกตัวอยู่ที่บุคคลใดหรือองค์กรใดแต่เพียงแห่งเดียว อำนาจทั้งหลายต่างถ่วงดุลกัน เมื่อมีความขัดแย้งกฎหมายก็จะเป็ทางออกของความขัดแย้ง มิใช่การกระทำโดยอำเภอใจของบุคคล เพราะไม่มีบุคคลใดที่มีอำนาจเหนือกว่าบุคคลอื่นจนสามารถสั่งให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดก็ได้ ไม่มีใครสามารถสั่งโอนกิจการให้เป็นของชาติได้ตามอำเภอใจทั้ง ๆ ที่ไปเชิญเขามาลงทุน สิ่งเหล่านี้ทำไม่ได้ง่ายเหมือนในระบอบเผด็จการ เพราะอำนาจกระจายตัวนอกจากนี้ ระบอบประชาธิปไตยยังรับรองสิทธิ เสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชน เช่น เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ เสรีภาพของสื่อมวลชน สิทธิในการฟ้องคดี สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมต่อรองและควบคุมรัฐได้ ในขณะที่สังคมในระบอบเผด็จการไม่มีในขณะเดียวกันนั้น หลักนิติธรรมก็ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการเคารพสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล และการเคารพความเป็นสูงสุดของกฎหมาย ดังนั้น ทั้งหลักนิติธรรมและระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสองสิ่งที่ต่างส่งเสริมกัน^{๒๐}

พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทยกับการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับพระราชอำนาจ

๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีจำนวน ๓๙ มาตราแบ่งออกเป็น ๕ หมวด โดยในหมวดที่ ๑ ได้วางหลักการไว้ในมาตราแรกให้อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรและกำหนดให้มีองค์กรสำหรับใช้อำนาจแทนราษฎรในมาตรา ๒ สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ปรากฏอยู่ในหมวด ๒ ประกอบด้วยเนื้อหา ดังนี้^{๒๑}

(๑) กำหนดให้กษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ

(๒) การสืบราชสมบัติ เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช ๒๔๖๗ และด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

^{๒๐} บรรคิทธิ์ อูวรรณโณ, ๒๕๕๗, การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม [Online], Available : <http://www.isranews.org/thaireform-data-politics/item/29312-kpi11.html>.

^{๒๑} iLAW, ๒๕๖๘, พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย ๒๐ ฉบับ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ แก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาตลอด [Online], Available : <https://www.ilaw.or.th/articles/50366>.

(๓) กรณีที่พระมหากษัตริย์ทำหน้าที่ไม่ได้หรือไม่ได้อยู่ในพระนคร คณะกรรมการราษฎรจะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(๔) กำหนดหลักพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ (The King Can Do No Wrong) โดยห้ามไม่ให้ฟ้องกษัตริย์ต่อศาล แต่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจวินิจฉัย

(๕) กำหนดให้การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้ใดผู้หนึ่งลงนาม มิฉะนั้นจะเป็นโมฆะ

๒. รัฐธรรมนูญ ฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญ ฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทยซึ่งเป็นผลผลิตมาจากการประนีประนอมระหว่างคณะราษฎร ข้าราชการผู้ใหญ่ และกษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเองที่ประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูง เช่น พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเคยเป็นผู้พิพากษาและขณะนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงการคลังส่วนปีกคณะราษฎรก็มีปรีดี พนมยงค์และระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ อนุกรรมการก็ติดต่อกับรัชกาลที่ ๗ อยู่เสมอ โดยบทบัญญัติในหมวดพระมหากษัตริย์ มีเพิ่มจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็น ๙ มาตราเปลี่ยนคำเรียกประมุขของรัฐจาก “กษัตริย์” เป็น “พระมหากษัตริย์” ซึ่งหมายถึงนักรบที่ยิ่งใหญ่ผู้ถืออาวุธปกป้องบ้านเมืองอันเป็นราชประเพณีแต่โบราณกาล

นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวดพระมหากษัตริย์นั้น ก็มีความอ่อนคลาไคลมากขึ้น มีการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์น้อยลงเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เช่น เงื่อนไขการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อ่อนคลาไคลขึ้น ดังนี้

(๑) ไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้าทำหน้าที่ทันทีเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับแรก แต่พระมหากษัตริย์จะต้องตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เมื่อจะทรงไม่อยู่ในประเทศ หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้

(๒) เงื่อนไขที่จะมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จากที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว บัญญัติให้เป็นเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงไม่อยู่ในพระนคร (เมืองหลวง) ก็เปลี่ยนเป็นเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงไม่อยู่ในประเทศ

(๓) หากมีกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสนอแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีบทบาททำหน้าที่แทนเฉพาะในระหว่างที่สภายังไม่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น

ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของพระมหากษัตริย์ที่เพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ นั้น ได้แก่ การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงสถานะเป็น “จอมทัพสยาม” การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงสถานะเป็น “พุทธมามกะ” และ “อัครศาสนูปถัมภก” และการเปลี่ยนแปลงให้ “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้” และไม่เปิดช่องให้สภาเป็นผู้พิจารณาความผิดของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม มีบทบัญญัติ ๙๖ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เปลี่ยนการเรียกชื่อประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย” ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการแก้ไขชื่อประเทศภายใต้รัฐบาลที่มีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ขณะที่บทบัญญัติในหมวด พระมหากษัตริย์เชิงปริมาณแล้วยังคงจำนวนเท่าเดิมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ แต่ในเชิงเนื้อหาไม่มีข้อแตกต่างอยู่บ้าง อาทิ กำหนดให้ผู้ทำหน้าที่ชั่วคราวระหว่างที่ยังไม่มีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือสมาชิกวุฒิสภาที่มีอายุสูงสุด ๓ คน ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ที่ให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีเข้าทำหน้าที่แทน

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐

เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ หลังจากคณะรัฐประหารนำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ายึดอำนาจรัฐบาลเพียง ๑ วัน และถึงแม้ชื่อของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะระบุว่าไว้ว่าเป็นฉบับชั่วคราว แต่โดยเนื้อหาแล้วก็วางโครงสร้างองค์การทางการเมืองจนแทบไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยมีทั้งหมด ๙๘ มาตรา โดยบทบัญญัติในหมวด พระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพิ่ม “อภิรัฐมนตรี” ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และขาดช่วงไปตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เข้ามา และยังกำหนดให้มี “หมวด ๒ อภิรัฐมนตรี” เป็นการเฉพาะ ในเชิงเนื้อหาเปลี่ยนแปลงในการนำองค์กรอภิรัฐมนตรีจากระบอบเก่ามาสถาปนาอีกครั้ง

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒ เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขโดยมี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)” ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ มีทั้งหมด ๑๘๘ มาตรา กำหนดเนื้อหาในหมวด ๑ มาตรา ๒ ไว้ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”

บทบัญญัติหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ มีจำนวน ๒๑ มาตรา เพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ เปลี่ยนองค์กรที่ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้พระมหากษัตริย์ไม่ใช่ “อภิรัฐมนตรี” แต่เป็น “องคมนตรี” ซึ่งเป็นองค์กรที่เคยมีในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแต่ถูกยกเลิกไปหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์ และ “ยกเว้น” อายุในการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์ให้เป็น ๑๘ ปี จากปกติคือ ๒๐ ปี ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕

เนื่องจากการรัฐประหารยึดอำนาจ ล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยอ้างภัยคอมมิวนิสต์เข้ามาคุกคามอย่างรุนแรง เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ โดยมี พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ เป็นผู้นำคณะบริหารประเทศชั่วคราว ได้มีการนำรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ กลับมาใช้อีกครั้ง และได้ตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นมาใหม่โดยมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีและมีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จนประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นการนำรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มาแก้ไข โดยมี การแก้ไขเรื่อง “องคมนตรี” ที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และการกำหนด อายุการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์ไว้ที่ ๑๘ ปี เหมือนรัฐธรรมนูญ ฉบับ พุทธศักราช ๒๔๙๒

๗. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๒

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๒ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒ หลังจากการปฏิวัติของคณะปฏิวัติของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ โดยเนื้อหาในธรรมนูญฉบับนี้ ถือเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญชั่วคราวจาก คณะรัฐประหารฉบับอื่น ๆ ต่อมา และมีการกำหนดสถานะของพระมหากษัตริย์ว่าทรงเป็นประมุข ของประเทศ ทรงเป็นจอมทัพไทย และบทบัญญัติเรื่ององคมนตรี แต่ไม่ได้เขียนถึงระบอบการปกครอง ว่าเป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้ง สสร. จำนวน ๒๔๐ คน มาจัดทำ รัฐธรรมนูญใหม่ และทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะเป็นรัฐสภาวงไปด้วย ข้อแตกต่างจาก การตั้ง สสร. ๒๔๙๑ คือ ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญเอาไว้ ส่งผลให้ สสร. ชุดนี้ ทำงานไปเป็นระยะเวลาถึง ๖ ปี ๑๐ เดือน ๑๐ วัน จนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๘

๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญการแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มี ๑๘๓ มาตรา ในส่วน ของบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ มี ๒๐ มาตรา ไม่มีเรื่องอายุในการบรรลุนิติภาวะ ของพระมหากษัตริย์และมีบทบัญญัติที่เปิดทางให้รัฐสภาสามารถแก้ไขกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบ ราชสันตติวงศ์ โดยมีขั้นตอนเหมือนกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐสภาพิจารณา ร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลฯ ๓ วาระเหมือนร่างรัฐธรรมนูญ และได้ถูกยกเลิกโดยการ รัฐประหารของคณะปฏิวัติซึ่งนำโดย จอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

๙. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยมีลักษณะเนื้อหาและวิธีการเขียนคล้ายกับธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๒ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ คือสถานะ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ล่วงละเมิดมิได้ ทรงเป็นจอมทัพไทย และเรื่ององคมนตรี

๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

หลังคณะปฏิวัตินำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ครองอำนาจได้เกือบ ๒ ปีความอึดอัด จากระบอบเผด็จการทหารก็ทำให้เกิดแรงปะทุจากประชาชน นิสิต นักศึกษา โดยข้อเรียกร้องสำคัญ คือให้มีรัฐธรรมนูญใหม่และคืนอำนาจกลับสู่ประชาชน ก่อนจะเกิดการชุมนุมใหญ่ของประชาชน เมื่อวันที่ ๑๓ - ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เหตุการณ์ทวีความร้ายแรงขึ้น และจบลงด้วยการสูญเสีย จนกระทั่งจอมพลถนอม กิตติขจร ขอลาออกจากตำแหน่งแล้ว และพระมหากษัตริย์มีพระบรม ราชโองการแต่งตั้งสัญญา ธรรมศักดิ์ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลภายใต้การนำของสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ วิชาความรู้ หลากหลายอาชีพ จำนวน ๒,๓๔๗ คน เลือกกันเองจนเป็น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ จำนวน ๒๙๙ คน แทนที่ชุดเก่าของรัฐบาลจอมพลถนอมฯ

โดยช่วงเวลาดังกล่าว ยังคงใช้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ และประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ มี ๒๓๘ มาตราโดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ ได้แก่ หมวด ๑ มาตรา ๔ ห้ามนิรโทษกรรมผู้กระทำการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญ และเป็นรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่เขียนเกี่ยวกับประเด็นนี้

นอกจากนี้ยังมีบทบาทเกี่ยวกับ จำนวนองคมนตรีที่เพิ่มขึ้น จากไม่เกิน ๙ คน เป็นไม่เกิน ๑๕ คน ในส่วนของประเด็นการสืบราชสมบัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่เปิดทางให้พระราชธิดาสามารถขึ้นครองราชย์ได้ หากพระมหากษัตริย์ไม่ได้ตั้งรัชทายาทไว้ และไม่มีพระราชโอรสโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

เมื่อมีการรัฐประหารอีกครั้ง ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ โดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ โดยใช้ชื่อว่า “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” เนื่องจากการกลับเข้ามาในประเทศไทยของจอมพลถนอมกิตติขจร ทำให้มีประชาชนประท้วงตอบโต้ และตามมาด้วยการสังหารหมู่ผู้ชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ่างเหตุการณ์กระทำจางจืดต่อพระมหากษัตริย์ และได้ก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

บทบัญญัติแรกของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญจากคณะรัฐประหารสองฉบับก่อนหน้านี้ แต่มีการบัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๑๒. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐

จากการรัฐประหารเมื่อ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ โดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้เชิญธานินทร์ กรัยวิเชียร มาเป็นนายกรัฐมนตรีว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝั่งคณะรัฐประหารกับรัฐบาลที่นำโดยพลเรือนไม่ได้ราบรื่นนัก ต่อมาเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ผู้นำรัฐประหารคนเดิม ก็เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลคนกลาง โดยในครั้งนั้นใช้ชื่อว่า “คณะปฏิวัติ” เช่นเดียวกับจอมพลสฤษดิ์ฯ และจอมพลถนอมฯ พร้อมทั้งประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๒ รูปแบบเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว บทบัญญัติน้อย กลับไปใช้แนวทางเหมือนธรรมนูญการปกครองพุทธศักราช ๒๕๐๒ และ พุทธศักราช ๒๕๑๕ และไม่เขียนว่าประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

๑๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ประกาศใช้เมื่อ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ มี ๒๐๖ มาตรา และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์จำนวน ๑๖ มาตราโดยไม่มีบทบัญญัติเรื่องห้ามนิรโทษกรรมผู้ล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญแต่ในเชิงเนื้อหากำหนดคล้ายรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๑๗

๑๔. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ มีการรัฐประหารอีกครั้งโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยมี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวระหว่างรอการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

๑๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ มี ๒๒๓ มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เป็นครั้งแรก และใช้มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติเพิ่มจำนวนองคมนตรีจากเดิมไม่เกิน ๑๕ คน เป็นไม่เกิน ๑๙ คน และตัดบทบาทของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบพระราชทายาทที่พระมหากษัตริย์ตั้งไว้แล้วผู้ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อไป รัฐสภามีหน้าที่ในเชิงพิธีการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ รัฐสภามีบทบาทให้ความเห็นชอบผู้ที่สืบราชสันตติวงศ์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้ตั้งพระราชทายาทเอาไว้

๑๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

หลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เมื่อปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ นั้น ส่งผลให้เกิดข้อเรียกร้อง “การปฏิรูปการเมือง” โดยมี ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ยืนหยัดต่ออาหารเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้ มารุต บุณนาค ประธานรัฐสภาในขณะนั้น มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าและเสนอแนะในการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมือง การปกครองของประเทศไทย และมีจุดหมายหนึ่งเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และมีการปรับปรุงเรื่อยมา และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มีจำนวน ๓๓๖ มาตรา แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ และถูกยกเลิกไปจากการรัฐประหารเมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) มี พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้า ยึดอำนาจจากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

๑๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

หลังจากยึดอำนาจจากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมี พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าซึ่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ได้มีการกำหนดให้ “สมัชชาแห่งชาติ” ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร จำนวนไม่เกิน ๒,๐๐๐ คนและเลือกกันเองจนเหลือ ๒๐๐ คน และให้คณะรัฐประหาร เลือกอีกครั้งให้เหลือ ๑๐๐ คน เพื่อเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้เมื่อ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดย “สมัชชาแห่งชาติ” ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีทั้งหมด ๓๐๘ มาตรา เนื้อหาที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ก่อนหน้าคือ การกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จากการรัฐประหาร โดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ออกประกาศ

ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ กำหนดให้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้น หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และต่อมาก็ได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

๑๙. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดยืนยันให้หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ เนื้อหาหลักในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มี คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๖ คน มาจากการเลือกของ คสช. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีและผู้ที่สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเสนอชื่อ ซึ่งหลังคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ต้องส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาโดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความในร่างรัฐธรรมนูญและหากเห็นชอบแล้วจะต้องทำ “ประชามติ” ก่อนจากนั้นจึงนำไปสู่กระบวนการประกาศใช้ แต่หากสภาปฏิรูปไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญจนร่างรัฐธรรมนูญตกไป โดย คสช. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๕ คนมาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญได้อีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้ เจอนไขเรื่องประชามติ และการให้อำนาจ คสช. ตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ถูกเพิ่มขึ้นมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกาศใช้เมื่อ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ ไม่เพียงแต่แก้ไขเรื่องประชามติร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหมวด ๒ ให้การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ จะโปรดเกล้าฯ ให้ทำต่อพระรัชทายาทที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้ ซึ่งเนื้อความทำนองนี้ปรากฏในแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นครั้งแรก

๒๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้เมื่อ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มี ๒๗๙ มาตรา ส่วนบทบัญญัติในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ มีการแก้ไขในมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙ ส่วนที่แก้ไขและส่งผลกระทบต่อเนื้อหาสำคัญ คือ มาตรา ๑๖ เรื่องการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยพระมหากษัตริย์จะตั้งหรือไม่ก็ได้ และการกำหนดรูปแบบผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นบุคคลเดียวหรือหลายคนก็ได้ นอกจากนี้ ในมาตรา ๑๗ มีการเพิ่มข้อความใจความว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือไม่อาจแต่งตั้งได้ แต่ต่อมาคณะองคมนตรีพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรตั้ง และไม่อาจกราบบังคมทูลได้ทันกาล ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลเดียวหรือหลายคนตามลำดับที่ได้โปรดเกล้าฯ ไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้รัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธย โดยรัฐสภาไม่มีบทบาทเห็นชอบแต่อย่างใด” แม้ว่าในร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชามติ ยังกำหนดให้คณะองคมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก็ตาม

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า อาทิ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ยิ่งลดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการให้ความเห็นชอบผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่คณะองคมนตรีเสนอชื่อมากรณีพระมหากษัตริย์ไม่อาจตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้

การเปรียบเทียบความแตกต่างในหมวดพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากรายละเอียดของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมา จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของเนื้อหาภายในอยู่บ้าง มีการเพิ่ม หรือการลด เงื่อนไขบางประการในเนื้อหาบางมาตรา หรือในบางฉบับมีการนำรัฐธรรมนูญฉบับเดิม กลับมาใช้อีกครั้ง เป็นต้น ผู้เขียนจึงนำรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับย้อนหลัง ๒๐ ปี ที่มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาเปรียบเทียบดังนี้^{๒๒ ๒๓}

ประเด็นสำคัญ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๔๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๕๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๖๐
๑. พระราชอำนาจที่จะสถาปนา และถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และพระราชทาน และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์	- มาตรา ๑๑ - มาตรา ๒๒๖	- ปรากฏเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐	- ตัดบทบัญญัติในหมวดคณะรัฐมนตรีออกและมาบัญญัติในมาตรา ๙
๒. ลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี	- ต้องไม่เป็น สส., สว., กต., ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ตุลาการศาลปกครอง, กรรมการป.ป.ช., กรรมการ ส.ต.ง., ข้าราชการ, พนักงานรัฐวิสาหกิจ, เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ	- ปรากฏเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ - ปรับถ้อยคำจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”	- ต้องไม่เป็น สส., สว., หรือ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ, พนักงานรัฐวิสาหกิจ, เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือ สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือ ข้าราชการ เว้นแต่การเป็นข้าราชการในพระองค์ในตำแหน่งองคมนตรี

^{๒๒} มานิตย์ จุมปา, ๒๕๔๕, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐), สำนักพิมพ์นิติธรรม.

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.

ประเด็นสำคัญ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๔๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๕๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๖๐
	สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ ของพรรคการเมือง - ต้องไม่แสดงการฉีกฉีก พรรคการเมืองใด ๆ		- ต้องไม่แสดงการ ฉีกฉีกพรรคการเมืองใด ๆ
๓. การแต่งตั้งและให้ ข้าราชการในพระองค์ พ้นจากตำแหน่ง	- มาตรา ๑๗ การ แต่งตั้งและการให้ ข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์ พ้นจากตำแหน่งให้ เป็นไปตามพระราช อภัยยศ	- ปรากฏเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๔๐	- ปรากฏเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ - เพิ่มมาตรา ๑๕ วรรค ๒ การจัดระเบียบราชการ และการบริหารงาน บุคคลของราชการใน พระองค์ให้เป็นไป ตามพระราชอภัยยศ ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชกฤษฎีกา
๔. การแต่งตั้งผู้สำเร็จ ราชการในกรณีที่ พระมหากษัตริย์จะไม่ ประทับในประเทศ	- มาตรา ๑๘ ในเมื่อ พระมหากษัตริย์จะไม่ ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร หรือจะ ทรงบริหารพระราช ภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ ตาม จะได้ทรงแต่งตั้ง ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ	- ปรากฏเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐	- มาตรา ๑๖ ในเมื่อ พระมหากษัตริย์จะไม่ ประทับอยู่ใน ราชอาณาจักร หรือจะ ทรงบริหารพระราช ภาระไม่ได้ ด้วยเหตุใด ก็ตาม <u>จะทรงแต่งตั้ง</u> <u>บุคคลคนหนึ่งหรือหลาย</u> <u>คนเป็นคณะขึ้นให้เป็น</u> <u>ผู้สำเร็จราชการแทน</u> <u>พระองค์หรือไม่ก็ได้</u>
๕. การแต่งตั้งผู้สำเร็จ ราชการตามลำดับ	- มาตรา ๑๙ “...ให้ คณะองคมนตรีเสนอ ชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควร ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ ต่อรัฐสภาเพื่อขอ-	- ปรากฏเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๔๐	- มาตรา ๑๗ “...ให้คณะ องคมนตรีเสนอชื่อ <u>บุคคล</u> <u>คนหนึ่งหรือหลายคน</u> <u>เป็นคณะตามลำดับที่</u> <u>โปรดเกล้าฯ กำหนดไว้</u> <u>ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จ-</u>

ประเด็นสำคัญ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๔๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๕๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๖๐
	ความเห็นชอบเมื่อ รัฐสภาให้ความเห็นชอบ แล้วให้ประธานรัฐสภา ประกาศในพระ ปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์”		ราชการแทนพระองค์ แล้วแจ้งประธานรัฐสภา เพื่อประกาศในพระ ปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์ แต่งตั้ง ผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์”
๖. ผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ต้องปฎิญาณตน ในที่ประชุมรัฐสภา	- มาตรา ๒๑วรรคสอง “ในระหว่างที่สภา ผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎร ถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำ หน้าที่รัฐสภาตาม มาตรานี้ ”	- ปรากฏเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐	- มาตรา ๑๘วรรคสอง “ผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ซึ่งเคยได้รับ การแต่งตั้งและปฎิญาณ ตนมาแล้ว ไม่ต้อง ปฎิญาณตนอีก”
๗. ขั้นตอนการอัญเชิญ องค์พระรัชทายาท ในกรณีที่ พระมหากษัตริย์ ได้ทรงแต่งตั้ง พระรัชทายาทไว้ หรือ การอัญเชิญองค์ผู้สืบ ราชสันตติวงศ์ในกรณีที่ พระมหากษัตริย์มิได้ทรง แต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ ขึ้นทรงราชย์เป็น พระมหากษัตริย์ ในกรณี ที่ราชบัลลังก์ว่างลง	- มาตรา ๒๓ วรรคแรก “ในกรณีที่... พระมหากษัตริย์ ได้ทรงแต่งตั้งพระรัช ทายาทไว้...ให้ คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภา เรียกประชุมรัฐสภาเพื่อ รับทราบและให้ ประธานรัฐสภาอัญเชิญ องค์พระรัชทายาทขึ้น ทรงราชย์เป็น พระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภา ประกาศให้ประชาชน ทราบ”	- ปรากฏเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐	มาตรา ๒๑ วรรคแรก และวรรคสอง บัญญัติ กระบวนการและขั้นตอน ไว้เช่นเดียวกันกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓ วรรคแรก และวรรคสอง โดยได้ตัด <u>บทบัญญัติในวรรค</u> <u>ท้ายของ รัฐธรรมนูญ</u> <u>ฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ ทิ้งไป</u>

ประเด็นสำคัญ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๔๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๕๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๖๐
	- มาตรา ๒๓ วรรคสอง ในกรณีที่ราชบัลลังก์ ว่างลงและเป็นกรณีที่ พระมหากษัตริย์มิได้ ทรงแต่งตั้งพระราช ทายาทไว้ตามวรรค หนึ่ง ให้คณะองคมนตรี เสนอพระนามผู้สืบ ราชสันตติวงศ์ตาม มาตรา ๒๐ ต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอ ต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภา ให้ความเห็นชอบ ใน การนี้จะเสนอพระนาม พระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความ เห็นชอบแล้วให้ ประธานรัฐสภาอัญเชิญ องค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ขึ้นทรงราชย์เป็น พระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภา ประกาศให้ประชาชน ทราบ” มาตรา ๒๓ วรรคท้าย “ในระหว่างที่สภา ผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎร ถูกยุบ ให้วุฒิสภา ทำหน้าที่รัฐสภาในการ รับทราบ		

ประเด็นสำคัญ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๔๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๕๐	ฉบับ พุทธศักราช ๒๕๖๐
	ตามวรรคแรกหรือให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง		
๘. วิธีการถวายสัตย์ปฏิญาณ	ไม่มีกำหนด	ไม่มีกำหนด	- มาตรา ๒๔ “การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้กระทำต่อพระรัชทายาทซึ่งทรงบรรลุนิติภาวะแล้วหรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้” - มาตรา ๒๔ วรรคสอง “ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคแรก จะโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนก็ได้”

บทบาทและพระราชฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสังคมไทย และประเทศอื่น ๆ ที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์

บทบาทและพระราชฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในราชอาณาจักรไทย

ระบอบกษัตริย์ของไทยมีพัฒนาการต่อเนื่องจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา ซึ่งกษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดทั้งทางการเมือง การทหาร และศาสนา จนถึงการเปลี่ยนแปลงสำคัญในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยลดบทบาททางการเมืองของกษัตริย์ลงและวางรากฐานการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ไทยยังคงเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในด้านจิตใจของประชาชน และมีบทบาทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

พระมหากษัตริย์ไทยเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องของชาติ อันเป็นประเพณีสืบทอดมาตั้งแต่สมัยโบราณที่สถาบันกษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของประเทศตลอดมา เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทย โดยองค์พระมหากษัตริย์นั้น ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนทั้งชาติ เป็นศูนย์รวมของความสามัคคีและความมั่นคงของชาติ จวบจนปัจจุบันที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ยังคงเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังทรงเป็นพุทธมามกะและเป็นอัครศาสนูปถัมภกของทุกศาสนา พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ให้ทุกศาสนาที่อยู่ในประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้า

ในด้านกฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระราชฐานะที่อยู่เหนือกฎหมายแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในฐานะเป็นที่เคารพบูชาของพสกนิกรชาวไทย ซึ่งผู้ใดจะละเมิดมิได้ และทรงเป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ไทย ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทยโดยเป็นผู้นำสูงสุดของกองทัพ อันเป็นพระราชประเพณีที่สืบทอดมาตั้งแต่ครั้งโบราณ

สำหรับด้านการต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ต่างมีส่วนช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ โดยการเสด็จเยือนนานาประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีตลอดมา

บทบาทและพระราชฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่นเดียวกับประเทศไทย จุดเริ่มต้นของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของอังกฤษ เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ อันนำไปสู่ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ถูกจำกัดพระราชอำนาจโดยกรอบของกฎหมาย เช่น Bill of Rights ๑๖๘๙ และ Act of Settlement 1701 ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรมีสถานภาพเป็นกลางทางการเมือง และบทบาทส่วนใหญ่เป็นการประกอบพิธีการ การเป็นศูนย์รวมจิตใจ การเป็นสัญลักษณ์ของชาติ โดยการดำเนินการของรัฐบาลที่สำคัญหลายสิ่งทำในนามของพระมหากษัตริย์ หรือทรงใช้อำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็น อำนาจในการแต่งตั้งพิชอบในนิยาย เชียร์ออฟอิงแลนด์อำนาจในการแต่งตั้งรัฐบาลเรียกประชุมและถอดถอนรัฐสภา อำนาจในการประกาศสงครามอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาสูง อำนาจในการดำเนินคดีอาญาทั้งหมด อำนาจในการมอบเหรียญรางวัล อำนาจในการควบคุมกองกำลังติดอาวุธทั้งหมด อำนาจในการควบคุมกองกำลังตำรวจอำนาจในการผ่าน (หรือไม่ผ่าน) พระราชบัญญัติของรัฐสภา รวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและการให้อภัย

อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจดังกล่าวข้างต้นนั้น โดยทั่วไปแล้วพระมหากษัตริย์ไม่ได้กระทำโดยตรงแต่หากทรงทำหน้าที่เหล่านี้ผ่านคำแนะนำของรัฐสภา นอกจากนี้ตามประวัติศาสตร์แล้วพระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักรไม่สามารถถูกดำเนินคดีในความผิดทางอาญา หรือให้การเป็นพยานในศาลได้^{๒๔}

^{๒๔} British Monarchist League Ltd, 2014, Constitutional Monarchy [Online], Available : <http://www.monarchist.org.uk/constitutional-monarchy.html>.

แม้ว่ากษัตริย์อังกฤษจะอยู่ในส่วนเชิงเกียรติคุณของรัฐธรรมนูญ (Dignified Part of the Constitution) ไม่ได้อยู่ในส่วนปฏิบัติการของรัฐธรรมนูญ (Efficient Part) ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่สำคัญหรือไม่มีประโยชน์อันใด ตรงกันข้ามกลับมีความสำคัญเชิงภารกิจหน้าที่ (Functional Significance) ในการเป็นสัญลักษณ์ อำนวยให้ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองปรองดองกันได้ (Reconciled) โดยพระบารมีช่วยให้รัฐบาลมีความชอบธรรม

ศาสตราจารย์เวอร์นอน บอกดานอร์ นักรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดมีความเห็นว่า กษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ มีข้อได้เปรียบมากกว่าประมุขในระบบอื่นตรงที่เป็นประมุขไม่มีประวัติทางการเมืองหรือที่มาจากการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพราะมาจากการสืบราชสันตติวงศ์ จึงมีโอกาสดำรงตนไม่เป็นฝักฝ่ายทางพรรคการเมืองได้มากที่สุดในบรรดาประมุขรูปแบบต่าง ๆ หากกษัตริย์ทรงประกอบภารกิจหน้าที่ เชิงรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบที่ไม่เป็นฝักฝ่าย (Impartial) พระองค์จะสามารถทำการแทน (To Represent) และเป็นตัวแทน (To Be a Representative) ที่ทุกคนยอมรับ^{๒๕}

การปฏิบัติหน้าที่เชิงรัฐธรรมนูญของกษัตริย์อังกฤษปรากฏที่เรียกว่า “Royal Prerogative” (ซึ่งนักนิติศาสตร์ไทยแปลว่า “พระราชอำนาจ”) “Reserve Powers” หรืออำนาจที่กษัตริย์ทรงมีเผื่อไว้ และ “The Trinity of Rights” หรือพระราชสิทธิสามประการมีรายละเอียด ดังนี้

๑. พระราชอำนาจ (Royal Prerogatives) หมายถึงอำนาจที่เป็นของกษัตริย์แต่เดิม ซึ่งในปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่อยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ประกอบด้วยอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลต่าง ๆ เข้าสู่ตำแหน่ง เช่น ขุนนางตลอดชีพ อำนาจในการมอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ เรียกรวม ๆ ว่า “อำนาจในการอุปถัมภ์” (Powers of Patronage) หรืออำนาจในการเรียกประชุมสภาอำนาจในการยุบสภาสามัญชน อำนาจในการประกาศสงครามและอำนาจในการทำสนธิสัญญา ทั้งนี้ สำหรับอำนาจในการประกาศสงคราม และอำนาจในการทำสนธิสัญญา นั้น รัฐบาลใช้อำนาจเหล่านี้ได้โดยไม่ต้องปรึกษาหารือหรือแจ้งให้รัฐสภาทราบล่วงหน้า แต่ต้องเสนอให้กษัตริย์เห็นชอบก่อน

๒. อำนาจที่กษัตริย์ทรงมีเผื่อไว้ (Reserve Powers) แม้จะดูเหมือนว่ากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรไม่ทรงมีอำนาจใด ๆ เหลืออยู่แต่อันที่จริงทรงมีอำนาจเผื่อไว้ (Held in Reserve) เพื่อทรงใช้พระวิจารณ์ญาณของพระองค์เองในกรณีที่ไม่มีคามชัดเจนทางการเมืองในระบบรัฐสภา เช่นในกรณีต่อไปนี้

- เมื่อนายกรัฐมนตรีขอยุบสภา กษัตริย์อาจทรงเห็นว่าน่าจะมีผู้อื่นในสภาที่สามารถตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ จึงไม่ควรยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่ จึงอาจทรงปรึกษากับหัวหน้าพรรคสำคัญๆ ในสภาสามัญชน แล้วตัดสินใจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่

- เมื่อนายกรัฐมนตรีถึงแก่กรรมหรือลาออก หรือป่วยหนักจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่พรรคของเขายังมีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนอยู่ หากแต่ยังหาหัวหน้าพรรคคนใหม่ไม่ได้ กษัตริย์ผู้ย่อมต้องหานายกรัฐมนตรีให้ได้โดยพลัน มิให้ขาดตอน จึงอาจทรงหาข้อมูลแล้วทรงใช้พระวิจารณ์ญาณของพระองค์เองแต่งตั้งนายกฯ แม้ว่าจะทรงเสี่ยงต่อการถูกวิจารณ์

^{๒๕} Bogdanor, Vernon, 1995, The Monarchy and the Constitution, Clarendon Press.

- กรณี “Hung Parliament” คือผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ปรากฏชัดว่าประชาชนต้องการให้พรรคใดเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล คือไม่มีพรรคใดที่นั่งในสภาสามัญชนเกินกึ่งหนึ่ง และปรากฏว่านักการเมืองตกลงกันเองไม่ได้ กษัตริย์จะทรงทำหน้าที่เป็น “คนกลาง” ในการอำนวยให้เกิดการเจรจากันระหว่างหัวหน้าพรรคต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

๓. พระราชสิทธิสามประการ (The trinity of Rights) ประกอบด้วย พระราชสิทธิในการรับฟังคำปรึกษา (To Be Consulted) พระราชสิทธิในการพระราชทานคำแนะนำหรือกำลังใจ (To Advise / To Encourage) และพระราชสิทธิในการทรงเตือนสติ (To Warn) ผู้มีอำนาจปกครองซึ่งตามปกติคือ นายกรัฐมนตรี กษัตริย์อังกฤษทรงใช้พระราชสิทธิเหล่านี้เป็นปกติและถือได้ว่าเป็นการทรงใช้ “อิทธิพล” (Influence) ซึ่งหากทรงรู้จักใช้ จะทำให้ไม่ต้องทรงใช้พระราชอำนาจทั้งนี้ ก็เป็นสิ่งที่ถกเถียงกันอยู่บ้างว่า กษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักรยังคงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งหรือวีโต้ร่างกฎหมาย (Veto of legislation) หรือไม่ ในปัจจุบันความเห็นส่วนใหญ่ เห็นว่า ไม่ได้มีการใช้อำนาจนี้มานานหลายร้อยปีแล้วจึงถือได้ว่าไม่มีแล้ว แต่เมื่อ ค.ศ. ๑๙๑๔ ปีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทูลลาเสด็จจากกลับมาจากประเทศอังกฤษ มีกรณีของพระเจ้าจอร์จที่ ๕ (King George V) มีพระราชดำริจะใช้พระราชอำนาจนี้เกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. Irish Home Rule Bill ที่จะเปิดโอกาสให้มีการปกครองตนเองในไอร์แลนด์ เพราะทรงมีพระกังวลเกี่ยวกับผลประโยชน์และชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรส่วนน้อยที่นับถือคริสตศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ในส่วนที่ปัจจุบันเป็นไอร์แลนด์เหนือแต่ท้ายที่สุดไม่ได้ต้องทรงใช้พระราชอำนาจนี้ เพราะทรงใช้อย่างน้อยหนึ่งในพระราชสิทธิสามประการในการเตือนสติ (The Right to Warn) นายกรัฐมนตรีแอสควิธ (Asquith) จินเขายอมเสนอให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้น ดังนั้นพระราชอำนาจในการยับยั้ง หรือวีโต้ร่างกฎหมายอาจถือได้ว่ายังคงมีอยู่แม้ว่าไม่มีเหตุให้กษัตริย์อังกฤษต้องทรงใช้มาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม^{๒๖}

บทบาทและพระราชฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในราชอาณาจักรสเปน

ระบอบกษัตริย์ของราชอาณาจักรสเปนภายใต้รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งสเปนว่า รูปแบบการเมืองของสเปนเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา (The political form of the Spanish State is that of a parliamentary monarchy) พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ เป็นสัญลักษณ์ของเอกภาพและการมีอยู่ของรัฐ ทำหน้าที่อนุญาตต่อตุลาการและกลั่นกรองการทำงานปกติของสถาบันต่าง ๆ และเป็นตัวแทนสูงสุดของราชอาณาจักรสเปนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งในฐานะประมุขแห่งรัฐ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งเอกภาพของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นหน้าที่ที่พระองค์จะทรงมีส่วนร่วมในพระราชกรณียกิจที่สำคัญของรัฐ ดังนี้^{๒๗}

^{๒๖} พงศทิสาณ ชุมพล, ๒๕๖๓, กษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษ (British Constitutional Monarch)[Online], Available : <https://web.parliament.go.th/assets/portals/62/fileups/123/files/กษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษ.pdf>.

^{๒๗} Official Page of The Royal Household of His Majesty the King, 2023, FUNCTIONS OF THE HEAD OF STATE [Online], Available : https://www.casareal.es/EN/corona/Paginas/la-corona-hoy_papel-jefe.aspx.

๑. หน้าที่ด้านตุลาการ

- การลงโทษและการประกาศใช้กฎหมาย (มาตรา ๖๒ a)
- การออกกฎหมายฎีกาที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๖๒ f)
- การแต่งตั้งประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๕๙ และ ๑๖๐)
- การแต่งตั้งประธานศาลฎีกา (มาตรา ๑๒๓.๒)
- การแต่งตั้งพนักงานอัยการทั่วไป (มาตรา ๒๙.๑ ของกฎหมาย ๕๐/๑๙๘๑ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๑๙๘๑ ซึ่งควบคุมธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยบริการอัยการ)
- การรับคำถวายสัตย์ปฏิญาณหรือถวายสัตย์ปฏิญาณเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ของสมาชิกศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ๒/๑๙๗๙ วันที่ ๓ ตุลาคม ๑๙๗๙ ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ)
- การรับคำถวายสัตย์ปฏิญาณหรือถวายสัตย์ปฏิญาณเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ของประธานและสมาชิกสภาสมาญของศาลยุติธรรม (มาตรา ๑๒๓.๔ และ ๑๑๕ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ๖/๑๙๘๕ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๑๙๘๕ ว่าด้วยศาลยุติธรรม)
- การรับคำถวายสัตย์ปฏิญาณหรือถวายสัตย์ปฏิญาณเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ของพนักงานอัยการทั่วไป (มาตรา ๒๙.๓ ของพระราชบัญญัติ ๕๐/๑๙๘๑ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๑๙๘๑ ซึ่งควบคุมธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยบริการอัยการ)

๒. หน้าที่ด้านการบริหาร

- การเปิดและยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้ง (มาตรา ๖๒ b)
- การรับรองให้มีการทำประชามติ (มาตรา ๖๒ c)
- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๖๒ d)
- การแต่งตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกอื่น ๆ ของรัฐบาล (มาตรา ๙๙.๓ และ ๑๐๐)
- การแต่งตั้งประธานสภาบริหารของชุมชนปกครองตนเอง (มาตรา ๑๕๒.๑)
- การรับทราบเกี่ยวกับกิจการของรัฐ และเพื่อการนี้ ให้เป็นประธานในการประชุมของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๖๒ g)
- การรับคำถวายสัตย์ปฏิญาณหรือถวายสัตย์ปฏิญาณเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ของประธานาธิบดีและสมาชิกของรัฐบาล

๓. หน้าที่ด้านการทหารและความมั่นคง

- การใช้อำนาจบังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ (มาตรา ๖๒ f)
- การมอบตำแหน่งพลเรือนและการทหาร ตลอดจนรางวัลเกียรติยศและความแตกต่าง (มาตรา ๖๒ f)
- การรับรองเอกอัครราชทูตและผู้แทนทางการทูตอื่น ๆ แสดงความยินยอมของรัฐต่อข้อผูกพันระหว่างประเทศผ่านสนธิสัญญา และประกาศสงครามและสร้างสันติภาพ (มาตรา ๖๓)

๔. หน้าที่ด้านการเงินและบัญชี

- การแต่งตั้งประธานศาลผู้สอบบัญชี (มาตรา ๒๙ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ๒/๑๙๘๒ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๑๙๘๒ เรื่องศาลผู้สอบบัญชี)

- การแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งสเปน (มาตรา ๒๔.๑ แห่งพระราชบัญญัติ ๑๓/๑๙๙๔ วันที่ ๑ มิถุนายน ว่าด้วยการปกครองตนเองของธนาคารแห่งสเปน
- การรับคำถวายสัตย์ปฏิญาณหรือถวายสัตย์ปฏิญาณเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ของประธานศาลผู้สอบบัญชี (มาตรา ๒๑.๖ แห่งพระราชบัญญัติ ๗/๑๙๘๘ วันที่ ๕ เมษายน ๑๙๘๘ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของศาลผู้สอบบัญชี)
- การรับคำถวายสัตย์ปฏิญาณหรือถวายสัตย์ปฏิญาณเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งราชอาณาจักรสเปน

๕. หน้าที่ด้านอื่น ๆ

- ใช้สิทธิในการผ่อนผัน (มาตรา ๖๒i)
- ใช้ความในพระบรมราชูปถัมภ์ของราชบัณฑิตยสภา (มาตรา ๖๒ j)
- พระเจ้าแผ่นดินสเปนเป็นสัญลักษณ์ของความคงอยู่ถาวรของรัฐ (มาตรา ๕๗)

จากเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์แห่งสเปนมีพระราชอำนาจครอบคลุมหลากหลายด้านตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ด้านตุลาการ เช่น การแต่งตั้งผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ การรับคำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ ด้านบริหาร เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี การเปิดและยุบสภา ด้านทหารและความมั่นคง เช่น การบัญชาการกองทัพ การให้สัตยาบันสนธิสัญญาและประกาศสงคราม ด้านการเงิน เช่น การแต่งตั้งประธานศาลผู้สอบบัญชี และผู้ว่าการธนาคารกลาง และด้านอื่น ๆ เช่น การใช้สิทธิผ่อนผันและการเป็นองค์อุปถัมภ์ของราชบัณฑิตยสภา โดยทั้งหมดนี้สะท้อนถึงบทบาทสำคัญของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งรัฐ และสัญลักษณ์ของความมั่นคงถาวรของราชอาณาจักรสเปน โดยพระราชอำนาจทั้งหมดนี้เป็นพระราชอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน

บทบาทและพระราชฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศญี่ปุ่น

ระบอบกษัตริย์ในประเทศญี่ปุ่นสืบเชื้อสายมาด้วยราชวงศ์เดียว คือ ราชวงศ์อิมพีเรียล ซึ่งถือเป็นราชวงศ์ที่เก่าแก่ที่สุดราชวงศ์หนึ่งในโลก ชาวญี่ปุ่นเชื่อว่าพระราชวงศ์นี้สืบเชื้อสายมาจากเทพเจ้าอามาเตระสุ หรือ เทพแห่งดวงอาทิตย์ ดังนั้นพระจักรพรรดิจึงเป็นเทพเจ้า พระราชอำนาจขององค์จักรพรรดิในช่วงแรก ๆ มาจากพิธีกรรมที่เกี่ยวกับเทพเจ้า ระบบศักดินาและการถือครองที่ดิน โดยระบบศักดินาของญี่ปุ่นประกอบไปด้วย นักรบ ชวนา ช่างฝีมือ และพ่อค้า มีนักรบเป็นชนชั้นสูงสุด^{๒๘}

อย่างไรก็ตาม ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาพระราชอำนาจของพระจักรพรรดิในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีความสม่ำเสมอหรือสามารถรวบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางได้อย่างยาวนานเด็ดขาดเสียทีเดียว พระจักรพรรดิในบางยุคอยู่ภายใต้การครอบงำของตระกูลขุนนาง บางพระองค์อยู่ภายใต้ขุนนางที่มีตำแหน่งทหารสูงสุด คือ “โชกุน” ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดผู้ขึ้นครองราชย์ที่แยกหน้านั้นคือในยุคเซ็นโงกุ (ค.ศ. ๑๔๖๗ - ๑๖๑๕) เพราะแม้กระทั่งโชกุนผู้ที่สมควรจะมีอำนาจที่แท้จริงก็กลับไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาด ญี่ปุ่นในยุคนั้นเป็นยุคโชกุนตระกูลโยชิคางะซึ่งมีความอ่อนแอ

²⁸ Way Magazine, 2021, Emperor of Japan [Online], Available : <https://waymagazine.org/emperor-of-japan/>.

รัฐบาลโชกุนไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริงในการปกครอง เจ้าผู้ครองแคว้นที่มีตำแหน่งว่า “ไดเมียว” หลายคนตั้งตนเป็นอิสระจากการปกครองของโชกุน แล้วในยุคปลายเซ็งโงกุได้มีนักรบไดเมียวที่เก่งกาจ ๓ คน คือ โอดะ โนบุนางะ, โทโยโตมิ ฮิเดโยชิ และ โทกูงาวะ อิเอยะสึ ทำการรวบรวมแคว้นต่าง ๆ ในญี่ปุ่นให้เป็นหนึ่งเดียวอีกครั้งภายใต้ชื่อ ยุคเอโดะ (ค.ศ. ๑๖๐๓ - ๑๘๖๘)

นอกจาก โทกูงาวะ อิเอยะสึ จะรวบรวมญี่ปุ่นให้เป็นหนึ่งเดียวได้แล้ว เขายังได้สร้างระบอบการปกครองแบบรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่เรียกว่า “บากูฮั่น” โดยมีพระจักรพรรติดำรงสถานภาพประมุขของประเทศแต่ไม่มีอำนาจในการบริหาร เพราะอำนาจบริหารงานสูงสุดตกอยู่ที่โชกุนไดเมียวต่างมีอำนาจสูงสุดในแคว้นของตนเอง และอยู่ภายใต้อำนาจของโชกุนอีกที ในยุคนี้นั้น พระจักรพรรดิไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองใด ๆ ถูกยึดที่ดินและถูกจำกัดค่าใช้จ่ายในพระราชสำนัก ทรงมีฐานะเป็นเพียงผู้นำทางศาสนาเท่านั้น เมื่อมีการฟื้นฟูลัทธิชินโตโบราณและขงจื้อขึ้นมาใหม่ ทำให้ผู้นำบางส่วนต้องการฟื้นฟูพระราชสถานะของพระจักรพรรดิขึ้นมาอีกครั้ง นอกจากนี้ยังถูกชาตินิยมอำนาจบังคับให้เปิดประเทศ เกิดความขัดแย้งในประเทศ เพราะขุนนางบางกลุ่มไม่ต้องการให้เปิดประเทศ ระบบทุนนิยมได้แพร่กระจายเข้ามาทำลายระบบศักดินาเปิดโอกาสไปสู่การคืนพระราชอำนาจให้กับพระจักรพรรดิในเวลาต่อมา

ในยุคเมจิ (ค.ศ. ๑๘๖๘ - ๑๙๑๒) เป็นยุคสมัยของพระจักรพรรดิเมจิอิตะ และการฟื้นฟูพระราชอำนาจของพระจักรพรรดิกลับคืนมา เป็นยุคที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมภายในประเทศ แม้ว่าจะมีสงครามแต่ก็ได้ชัยชนะ หลังจากนั้นญี่ปุ่นได้เปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคไทโช (ค.ศ. ๑๙๑๒ - ๑๙๒๖) ซึ่งเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ ที่ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในมหาอำนาจของโลก เนื่องจากสามารถเอาชนะรัสเซียและจีนมาได้ในช่วงปลายยุคเมจิ^{๒๙}

แม้ว่าราชวงศ์ญี่ปุ่นจะเก่าแก่ยาวนานสืบเชื้อสายได้นับหลายศตวรรษ แต่อำนาจที่แท้จริงของพระมหากษัตริย์เพิ่งเริ่มต้นในยุคเมจิใน ค.ศ. ๑๘๖๘ โดยรัฐธรรมนูญเมจิ ค.ศ. ๑๘๘๙ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญสมบูรณาญาสิทธิราชย์ฉบับแรก ที่กำหนดให้อำนาจสูงสุดเป็นของพระจักรพรรดิจากเดิมก่อนหน้านี้ที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นอยู่ในยุคศักดินาที่อำนาจอยู่ในมือของโชกุนผู้ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และในบางยุคก็กระจุกกระจายอยู่ในมือของไดเมียวหรือขุนศึกผู้ครอบครองนครต่าง ๆ^{๓๐} ในยุคโชวะ (ค.ศ. ๑๙๒๖ - ๑๙๘๙) พระจักรพรรดิฮิโรฮิโตะทรงครองราชย์ในช่วงที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ โดยจักรพรรดิญี่ปุ่นฮิโรฮิโตะได้ประกาศการยอมจำนนของญี่ปุ่นในการออกอากาศพระสุรเสียง (Jewel Voice Broadcast หรือ Gyokuon-hoso) ซึ่งเป็นครั้งแรกที่จักรพรรดิปราศรัยกับประชาชนทั้งประเทศทางวิทยุ พระองค์นอกจากนี้พระองค์ยังกล่าวถึง "ระเบิดลูกใหม่และโหดร้ายที่สุด" เป็นเหตุผลในการยอมจำนนโดยทรงประกาศต่อชาวญี่ปุ่นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นได้ยอมรับปฏิญญาพ็อทส์ดัม ซึ่งต้องการให้ทหาร

^{๒๙} สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, ๒๐๒๐, ประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น [Online], Available : https://www.th.emb-japan.go.jp/itpr_th/history.htm.

^{๓๐} รัชชาภิเษก อมรกุล, ๒๕๖๔, พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย : ญี่ปุ่น [Online], Available : http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย_%3A_ญี่ปุ่น.

ญี่ปุ่นยอมจำนนอย่างไม่มีเงื่อนไขเพื่อยุติสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากยุทธการโอะกินะวะ การทิ้งระเบิดปรมาณูถล่มฮิโรชิมาและนางะซะกิ^{๓๑}[๒๖]

ในช่วง ค.ศ. ๑๙๓๑ - ๑๙๔๕ ญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ตั้งแต่สมัยยุคเมจิ แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดติดกับอุดมการณ์แบบราชาธิปไตย มีข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ พระจักรพรรดิมีบทบาทสำคัญในช่วงสงครามโลกที่ก่อให้เกิดความเสียหายมหาศาลแก่มวลมนุษยชาติ ในตอนนั้นมีเสียงเรียกร้องให้ทรงถูกพิจารณาโทษในศาลอาชญากรรมสงครามระหว่างประเทศหรือเรียกร้องให้ทรงสละราชสมบัติเช่นพระมหากษัตริย์ในหลายประเทศที่ต้องสละราชสมบัติหรือยกเลิกระบบกษัตริย์หลังจากแพ้สงคราม แต่นายพลดักลาส แมคอาเธอร์ นายพลสูงสุดของกลุ่มสัมพันธมิตรได้พิจารณาแล้วว่าพระจักรพรรดิจำเป็นจะต้องอยู่ต่อไปเพื่อสร้างญี่ปุ่นขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง พร้อมกับการทำให้ญี่ปุ่นเป็นประชาธิปไตย[๒๗]

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ สหรัฐอเมริกาจึงล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่คือรัฐธรรมนูญโชวะ โดยนายพลแมคอาเธอร์ได้ออกคำสั่งให้ฝ่ายการเมืองของผู้บัญชาการสูงสุดฝ่ายสัมพันธมิตร (Supreme Commander for the Allied Powers (SCAP)) ร่างรัฐธรรมนูญภายใต้เงื่อนไขสามข้อ คือ

(๑) พระจักรพรรดิเป็นประมุขของรัฐ มีการสืบทอดพระราชสันตติวงศ์และทรงมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและตอบสนองเจตจำนงพื้นฐานของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) ญี่ปุ่นจะไม่ทำสงครามอีกต่อไป ไม่มีกองทัพเป็นของตนเอง

(๓) ยกเลิกระบบศักดินาหรืออภิสิทธิ์ต่าง ๆ ในกลุ่มขุนนาง ยกเว้นพระบรมวงศานุวงศ์

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านรัฐสภาในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ และประกาศใช้ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ เป็นรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงพระราชสถานะและบทบาทของพระมหากษัตริย์ให้เป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย

ความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้บทบาทขององค์จักรพรรดิญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไป ไม่ใช่องค์สมมติเทพแบบเดิม รัฐธรรมนูญที่ร่างใหม่นำอำนาจทางการเมืองออกจากองค์พระจักรพรรดิทั้งหมดให้พระองค์มีบทบาทเป็น “สัญลักษณ์ของชาติและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน” (มาตรา ๑) ในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น และให้อำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น คำแนะนำและการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต่อพระราชกรณียกิจของพระองค์และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในส่วนนี้ (มาตรา ๓) พระจักรพรรดิทรงกระทำการในเรื่องของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ทรงมีอำนาจเกี่ยวกับการปกครอง (มาตรา ๔)

ดังนั้น สมเด็จพระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นจึงทรงมีพระราชอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนประชาชน โดยคำแนะนำและอนุมัติของรัฐมนตรีในเรื่องคำประกาศการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่งคณะรัฐมนตรี และสนธิสัญญา ประกาศให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป การรับรองการแต่งตั้งและการถอดถอนรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเอกอัครราชทูตและรัฐมนตรี การรับรองการนิโทษกรรมทั่วไป

^{๓๑} Atomic Heritage Foundation, 2022, The Jewel Voice Broadcast[Online], Available : <https://ahf.nuclearmuseum.org/ahf/key-documents/jewel-voice-broadcast/>.

และพิเศษ การลดโทษ การบรรเทาโทษ การคืนสิทธิ์ มอบประกาศเกียรติคุณ การรับรองสัตยาบันสาร และเอกสารทางการทูตอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๗)

เมื่อเปรียบเทียบพระราชอำนาจของประมุขทั้งประเทศไทย สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ไทย พระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักรและพระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่นนั้น มีความคล้ายคลึงกันในส่วนของการใช้พระราชอำนาจ โดยประมุขของทั้งสามประเทศมีพระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และสามารถใช้พระราชอำนาจได้ผ่านคำแนะนำของรัฐสภา ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจได้ด้วยพระองค์เองหากไม่มีการเสนอหรือได้รับคำแนะนำจากรัฐสภา นอกจากนี้ประมุขของทั้งสามประเทศยังทรงมีสถานะเป็นกลางทางการเมืองเช่นเดียวกัน สำหรับพระราชอำนาจทางสังคมนั้น ทั้งพระมหากษัตริย์ไทย พระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักร และพระจักรพรรดิญี่ปุ่น ต่างมีบทบาทในฐานะประมุขของประเทศที่มีวัฒนธรรมส่งต่อกันมาอย่างยาวนาน เป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนเช่นเดียวกัน แม้จะมีความแตกต่างกันตามแต่บริบทของสังคมแต่ละประเทศ เช่น สำหรับประเทศไทยนั้น พระมหากษัตริย์ เป็นผู้สืบทอดราชสันตติวงศ์จากบุรพกษัตริย์ผู้ทรงกอบกู้เอกราช สร้างชาติ สร้างเมือง มีพระมหากษัตริย์คุณล้นพันจึงเป็นที่เคารพรักของประชาชนและสืบทอดวัฒนธรรมนี้มาช้านาน ในขณะที่พระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักรนั้น ถือเป็นสัญลักษณ์ของประเทศและไม่ได้มีบทบาทกับประชาชนมากนัก สำหรับพระจักรพรรดิญี่ปุ่นนั้น ด้วยประวัติศาสตร์ที่สืบต่อมา พระมหากษัตริย์เปรียบดังเทพเจ้าที่ประชาชนเคารพบูชา แต่ไม่ได้มีอำนาจในการปกครอง เป็นต้น

แนวโน้มของขอบเขตและรูปแบบของพระราชอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรมที่ควรเกิดขึ้นในอนาคต

ในบริบทของสังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรมควรมีการกำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ก็ควรคงไว้ซึ่งแนวคิด “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” เพื่อให้การใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ เช่น การลงพระปรมาภิไธยในกฎหมาย การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากเสียงข้างมากในสภา หรือการยุบสภาเมื่อมีคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งการใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ต้องมีผู้รับผิดชอบทางการเมือง และสามารถตรวจสอบได้ในกระบวนการรัฐสภา จึงควรมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการทุกกรณีอย่างชัดเจนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม คือ การใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อันจะทำให้พระมหากษัตริย์สามารถวางพระองค์อยู่เหนือความขัดแย้งได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกลากเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของข้อพิพาททางการเมืองซึ่งอาจกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันในระยะยาว

นอกจากนี้ หนึ่งในประเด็นสำคัญของหลักนิติธรรมก็คือ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุขนั้นไม่มีความขัดแย้งกับเสรีภาพ ความเสมอภาค และหลักสิทธิมนุษยชนของประชาชนแต่อย่างใดโดยพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะ "ประมุขของประเทศ" ที่มีบทบาทสำคัญในการธำรงความมั่นคงของชาติและความสามัคคีของประชาชน โดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมืองโดยตรง

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว แนวโน้มที่เหมาะสมของพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในอนาคตตามหลักนิติธรรมนั้น ควรเป็นไปในลักษณะของการถ่วงดุลระหว่างการยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยกับการธำรงบทบาทเชิงสัญลักษณ์ทางสังคมที่มีเกียรติและเป็นที่รักของประชาชนทุกฝ่าย โดยการบัญญัติขอบเขตของพระราชอำนาจอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยให้สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ได้อย่างสง่างามและมั่นคงในสังคมระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

สรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของไทยที่ผสมผสานอุดมการณ์ประชาธิปไตยกับขนบธรรมเนียมประเพณีอันยาวนานของชาติ การกำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหลักการสำคัญคือ “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” ซึ่งหมายถึง พระราชอำนาจใด ๆ ที่ทรงใช้ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งโดยทั่วไปคือรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนอีกทอดหนึ่ง หลักการนี้เป็นกลไกที่ออกแบบมาเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงสถานะเป็นกลางทางการเมือง ไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในระบอบรัฐสภาที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สามารถจำแนกออกเป็น ๒ประเภท ได้แก่ พระราชอำนาจตามกฎหมาย เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประกาศใช้กฎหมาย หรือ พระราชทานอภัยโทษ โดยมีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ และพระราชอำนาจทางสังคม เช่น การประกอบพระราชกรณียกิจด้านสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นบทบาทที่เกิดจากพระบารมีส่วนพระองค์ โดยมิได้มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแต่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ล้วนมีบทบัญญัติที่กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบริบททางการเมืองและสังคมในแต่ละช่วงเวลา บางฉบับขยายบทบาทของพระมหากษัตริย์ในทางพิธีการและสังคม ขณะที่บางฉบับก็จำกัดพระราชอำนาจให้ชัดเจนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวโน้มโดยรวมมุ่งเน้นการรักษาบทบาทของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐที่เป็นที่เคารพรักของประชาชนและดำรงความเป็นกลางทางการเมืองไว้อย่างมั่นคง

ในการศึกษาเปรียบเทียบพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ควบคู่กับสถาบันกษัตริย์ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปนและประเทศญี่ปุ่น พบว่า พระมหากษัตริย์หรือจักรพรรดิทรงมีบทบาทในเชิงสัญลักษณ์มากกว่าบทบาททางการเมืองเช่นเดียวกันกับประเทศไทย ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับบริบทของโลกยุคใหม่ที่สังคมมีความหลากหลายและซับซ้อน การธำรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่เป็นกลางจึงเป็นหัวใจสำคัญ

ของการคงไว้ซึ่งความมั่นคงและเกียรติภูมิของสถาบันพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย เช่น พระมหากษัตริย์ของราชอาณาจักรสเปน และประเทศไทยทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติ ในขณะที่อำนาจนี้เป็นของนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักร หรืออำนาจของคณะรัฐมนตรีในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับแนวโน้มของขอบเขตหรือรูปแบบของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามหลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับบริบทสังคมนั้น ควรเป็นการถ่วงดุลระหว่างการยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยกับการธำรงบทบาทเชิงสัญลักษณ์ทางสังคมที่มีเกียรติและเป็นที่ยึดเหนี่ยวของประชาชนทุกฝ่าย โดยต้องมีการบัญญัติขอบเขตของพระราชอำนาจอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ได้อย่างสง่างามและมั่นคงในสังคมระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๒, หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ : บริษัท ชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด.

ปุนเทพ ศิริพงษ์, ๒๕๕๗, พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิยบุตร แสงกนกกุล, ๒๕๕๒, ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ, โอเพ่นบุ๊กส์.

พุดพิงศ์ พงศ์เนกกุล, ๒๕๕๖, ธรรมชาติของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์, ไชน่พับลิชชิงเฮาส์.

ไพโรจน์ ชัยนาม, ๒๕๔๕, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), เล่ม ๒, โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มานิตย์ จุมปา, ๒๕๔๕, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐), สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พุทธศักราช ๒๕๔๒, ๒๕๔๒, ข้อ ๔.๒ (๑)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.

วิชญ์ เครื่องาม, ๒๕๓๐, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

หยุด แสงอุทัย, ๒๕๔๖, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย, ประชาชนิตี.

หยุด แสงอุทัย, ๒๕๑๑, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๑๑) เรียงตามมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, บารุงสาสน.

หยุด แสงอุทัย, ๒๕๑๕, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย, ๒๕๑๙, “สนทนากับนักกฎหมาย: ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย”, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.๘๔-๙๑ (กันยายน ๒๕๑๙).

หยุด แสงอุทัย, ๒๕๒๓, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศาสตราจารย์ หยุด แสงอุทัย, บพิธการพิมพ์.

หยุด แสงอุทัย, ๒๕๕๑, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, วิญญูชน.

Bogdanor, Vernon, 1995, The Monarchy and the Constitution, Clarendon Press.

Michael Neumann, 2002, The Rule of Law: Politicizing ethics, Burlington: Ashgate Publishing Limited.

Tom Bingham, 2011, The Rule of Law, Penguin.

บทความในวารสาร

Way Magazine, 2011, Emperor of Japan [Online], Available : <https://waymagazine.org/emperor-of-japan/>.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ณัชชาภัทร อมรกุล, ๒๕๖๔, พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย : ญี่ปุ่น [Online], Available : http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย_%3A_ญี่ปุ่น.

ณัชชาภัทร อมรกุล, ๒๕๖๖, พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย : สเปน [Online], Available : https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย_%3A_สเปน.

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, ๒๕๕๗, การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม [Online], Available : <http://www.isranews.org/thaireform-data-politics/item/29312-kpi11.html>.

พฤทธิสถาน ชุมพล, ๒๕๖๓, กษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษ (British Constitutional Monarch) [Online], Available : <https://web.parliament.go.th/assets/portals/62/fileups/123/files/กษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษ.pdf>.

ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๔, หลักนิติธรรม [Online], Available : <https://dictionary.orst.go.th/>

สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, ๒๐๒๐, ประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น [Online], Available : https://www.th.emb-japan.go.jp/itpr_th/history.html.

Atomic Heritage Foundation, 2022, The Jewel Voice Broadcast[Online], Available : <https://ahf.nuclearmuseum.org/ahf/key-documents/jewel-voice-broadcast/>

Baker, B., 2019, Japan's modern monarchy: How it works[Online], Available : <https://penntoday.upenn.edu/news/japans-modern-monarchy-how-it-works>.

BBC News Thai, 2020, สถาบันกษัตริย์: มองราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญอังกฤษ ย้อนดูการเรียกร้องปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ไทยในขณะนี้ [Online], Available : <https://www.bbc.com/thai/thailand-55235766>.

British Monarchist League Ltd, 2014, Constitutional Monarchy [Online], Available : <http://www.monarchist.org.uk/constitutional-monarchy.html>.

iLAW, ๒๕๖๘, พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย ๒๐ ฉบับ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์แก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหมวดตลอด [Online], Available : <https://www.ilaw.or.th/articles/50366>.

Official Page of The Royal Household of His Majesty the King, 2023, FUNCTIONS OF THE HEAD OF STATE [Online], Available : https://www.casareal.es/EN/corona/Paginas/la-corona-hoy_papel-jefe.aspx.

Royal Household at Buckingham Palace, 2023, Audiences [Online], Available : <https://www.royal.uk/audiences>.

Royal Household at Buckingham Palace, 2023, The Role of the Monarchy [Online], Available : <https://www.royal.uk/role-monarchy>.