



บทสรุปและ เสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาวิวัฒนาการของแนวความคิด เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย ตั้งแต่ต้นจนปัจจุบัน เราจะสังเกตเห็นความคลี่คลายเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับ เริ่มตั้งแต่ในยุคที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเป็นที่ล้นพ้น ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนมาถึงยุคหัวเลี้ยวหัวต่อของการปกครอง คือในช่วงยี่สิบปีแรกของระบอบประชาธิปไตย ในเวลานั้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะมีมากหรือน้อยเพียงใด ก็เป็นที่สงสัยได้เถียงกันอยู่ในระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลผู้ครองอำนาจอยู่ในเวลานั้น ผู้เขียนเองมีความเห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวอาจเปรียบได้กับการแกว่งตัวของลูกตุ้มนาฬิกา เดิม "ลูกตุ้ม" คือ พระราชอำนาจนี้ เหวี่ยงไปไกลในข้างที่เป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์ ครั้นพอมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้น "ลูกตุ้ม" ก็เหวี่ยงกลับไปอีกหนทางหนึ่ง ตรงกับข้าม คือพยายามลดทอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้เหลือน้อยเพียงเท่าที่จำเป็นต้องมีตามรูปแบบแห่งพิธีการ แต่วันเวลาที่ผ่านไป ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนับจนถึงปัจจุบันกว่าห้าสิบปีแล้ว ได้ทำให้อาการแกว่งผิดปกติของ "ลูกตุ้ม" กลับคืนเข้าสู่ดุลย์แห่งธรรมชาติ

ดุลย์แห่งธรรมชาติในที่นี้ ผู้เขียนหมายถึง ข้อเท็จจริงที่เป็นสากลว่า ประมุขของรัฐต่าง ๆ นั้น นอกจากอำนาจที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ แล้ว ยังมีอำนาจที่เกิดขึ้นโดยจารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติอื่น ๆ อีกมาก ที่มีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ที่ใด การพิจารณาว่า อำนาจของประมุขแห่งรัฐมีอยู่เป็นอย่างไรนั้น จึงต้องพิจารณาทั้งสองส่วนนี้ประกอบกัน จึงจะแลเห็นภาพแห่งความเป็นจริงที่ถูกต้อง

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงมีทั้งพระราชอำนาจในส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ และทั้งส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย พระราชอำนาจข้อที่สำคัญที่สุดในทัศนะของผู้เขียน ก็คือ พระราชอำนาจที่จะทรง

ได้รับค่ากราบบังคมทูลและการปรึกษาหารือจากรัฐบาล ด้วยพระราชอำนาจในเรื่องนี้เป็น เรื่องที่กว้างขวาง ครอบคลุมขอบข่ายราชการแผ่นดินทุกอย่าง แต่เราไม่สู้จะได้มองเห็นตัว ตัวอย่างที่ชัดเจนนัก เพราะการใช้พระราชอำนาจอย่างนี้ เป็นการภายในระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีโดยลำพัง

การใช้พระราชอำนาจในข้อนี้หรือในเรื่องอื่นก็ตาม จะได้ผลจริงจึงมากน้อยเพียงใด ผู้เขียนเห็นว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการคือ

1) ความจงรักภักดีของราษฎร

ถ้าพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยพระองค์ใด ทรงอยู่ในฐานะซึ่งเป็น ที่ภักดีของพลสกนิกร การที่จะทรงใช้พระราชอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลอยู่มาก ตรงกันข้ามพระมหากษัตริย์พระองค์ใด ไม่เป็นที่เคารพภักดีของราษฎร แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติถวายพระราชอำนาจให้มากเพียงใดก็ตาม ทุกคนราวที่จะทรงใช้พระราชอำนาจ เหล่านั้น ก็คงจะต้องทรงยังคิดเหมือนกันว่า เรื่องนี้ถ้าใช้พระราชอำนาจแล้ว ประชาชนจะมีความเห็นเป็นอย่างไร

2) พระบารมีของพระมหากษัตริย์

ปัจจัยสำคัญที่สุดข้อหนึ่ง ที่จะทำให้ขอบเขตการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ กว้างขวางมากหรือน้อย แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย ก็คือ "พระบารมี" ของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ไป พระบารมีนี้ หมายถึง "อำนาจที่จะคุ้มครองให้ผู้อื่นปลอดภัยได้ อำนาจนี้ ย่อมมาจากคุณความดีของพระมหากษัตริย์ ได้แก่ทศพิธราชธรรม นั้นเอง เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงยึดมั่นอยู่ในทศพิธราชธรรม ก็เป็นที่รักใคร่ยกย่องของมหาชน ทำให้มีอำนาจเป็นที่เกรงกลัวของคนพาลและเป็นที่พึ่งของผู้อื่นได้"¹ ปัจจัยที่จะเป็นผลให้พระบารมีเพิ่มพูนมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายประการ เช่น ระยะเวลาหรือความยืนยาว แห่งรัชสมัย ยิ่งพระมหากษัตริย์ทรงครองแผ่นดินนานเข้าเพียงใด ประสพการณ์ในหน้าที่

¹ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ทศบารมีในพุทธศาสนาเถรวาท (กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2525), หน้า 141.

พระมหากษัตริย์ ก็ยิ่งเพิ่มพูนมากขึ้น อาทิพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ทรงครองราชย์มาตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2489 นับถึงปัจจุบันเป็นเวลาสี่สิบปีเต็ม อันเป็นเวลาช้านานนัก จนอาจกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้กระทั่งองคมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน ล้วนมีประสบการณ์ในราชการแผ่นดินน้อยกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมากกว่ามาก ไม่ว่าจะเปลี่ยนรัฐบาลไปกี่ชุด เลือกตั้งไปกี่ครั้ง หรือเปลี่ยนรัฐธรรมนูญไปกี่ฉบับก็ตาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ก็ยังคงเป็นพระประมุขของรัฐ คราใดก็ตามที่ทรงใช้พระราชอำนาจพระราชทานคำแนะนำให้แก่รัฐบาล ก็หมายความว่า พระราชกระแสแนะนำนั้น เป็นผลแห่งพระบรมราชวินิจฉัยที่ทรงกลั่นกรองดีแล้ว ที่รัฐบาลพึงรับใส่เกล้า ๆ ใคร่ครวญด้วยความรอบคอบ แต่ที่กล่าวดังนี้ ก็มีได้หมายความว่า ระยะเวลาในศิริราชสมบัติจะเป็นปัจจัยอย่างเดียวกับที่ทำให้พระบารมีของพระมหากษัตริย์มากหรือน้อย นอกจากระยะเวลาสั้นยาวแล้ว สิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่ง ที่จะเพิ่มพูนพระบารมีได้มากก็คือ พระราชกรณียกิจที่ทรงบำเพ็ญเพื่อประเทศชาติและประชาชน ถ้าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงอุทิศพระองค์เพื่อความอยู่ดีกินดีของราษฎร ทรงเป็นพระปิยราชของประชาชน ก็ไม่ต้องสงสัยว่า "พระบารมี" คือ อำนาจที่เกิดจากความดี ของพระมหากษัตริย์พระองค์นั้น จะแผ่ไพศาลและงดงามบริบูรณ์เปี่ยมพระเกียรติยศ ในทางตรงกันข้าม พระมหากษัตริย์ที่ทรงราชย์เป็นเวลายืนนาน แต่มิได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจให้เป็นที่หิตานุหิตประโยชน์แก่อาณาประชาราษฎร์ที่ไหน เลยพระบารมีและพระราชอำนาจจะเกิดขึ้นได้ พระราชอำนาจที่เขียนได้ เป็นด้วยทกฏหมายในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใด ผู้เขียนเห็นว่า ไม่มีฤทธิ์ศักดิ์สิทธิ์ และเป็นผลทางปฏิบัติ เทียบเทียบกับพระราชอำนาจที่เกิดขึ้นจากศรัทธาความรักใคร่ภักดี เชื่อถือในพระบารมีที่เกิดขึ้นในใจของราษฎรทั้งแผ่นดิน

3) ลักษณะของรัฐบาล

ปัจจัยอีกข้อหนึ่งที่มีผลกระทบต่อขอบเขตการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างยิ่งก็คือ ลักษณะของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติของตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลโดยตรง ถ้านายกรัฐมนตรีมีความเชื่อมั่นในตนเองสูง เปี่ยมด้วยวิญญูและคุณวุฒิ ในขณะที่เดียวกันพระมหากษัตริย์พระชนมายุน้อย เพิ่งเสด็จขึ้นครองราชย์ ยังไม่มีโอกาสได้บำเพ็ญบารมีให้เป็นที่ประจักษ์แจ้งทั่วไป โอกาสและความศรัทธาที่จะทำให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใน

ฐานะที่จะพระราชทานคำแนะนำอันมีประโยชน์แก่รัฐบาล ก็คงเป็นไปได้ยาก แต่เมื่อใดก็ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงถึงพร้อมด้วยพระคุณธรรมและพระคุณวุฒิโดยประการต่าง ๆ ทุกด้าน นายกรัฐมนตรีซึ่งผลัดเวียนกัน เข้ามารับตำแหน่งก็คงต้องยอมรับข้อเท็จจริงในความด้อยประสิทธิภาพในราชการแผ่นดินของตน และน้อมเกล้าฯขอรับพระราชทานคำแนะนำอันมีค่าจากสถาบันพระมหากษัตริย์

ตัวอย่างที่น่าสนใจศึกษา คือสัมพันธภาพระหว่างพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันกับนายกรัฐมนตรีท่านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเคียงกรณีสจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่า ในระหว่างยุคสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินสืบมาตั้งแต่ครั้งรัชกาลก่อน ทั้งนายกรัฐมนตรีก็มีวิญญูมาก และมีประสิทธิภาพทางการเมืองเป็นเวลานาน ในเวลานั้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อสำคัญที่จะพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล ก็ดูเหมือนว่าจะมีอยู่น้อยเต็มที แต่สัมพันธภาพระหว่างสถาบันทั้งสอง คือ สถาบันพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหาร ได้เป็นไปอย่างราบรื่นและผูกพัน เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะจอมพลสฤษดิ์เอง มีความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นล้นพ้น รัฐบาลจึงได้พยายามถวายพระเกียรติยศโดยมิให้บกพร่อง พระราชทานพระราชกระแสขอใดมา รัฐบาลก็รับใส่เกล้าฯ พิจารณาด้วยความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ พันเอก พระยาศรีวิศาลวาจา อดีตองคมนตรี ถึงกับบันทึกไว้เมื่อ พ.ศ. 2507 ว่า

"นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีคนใด มีความสัมพันธ์สนิทสนมกับฝ่ายพระมหากษัตริย์เท่ากับท่านจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์"¹

¹ พระยาศรีวิสารวาจา, "ผลงานในด้านการเมืองภายในประเทศของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 26.

ส่วนพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีปัจจุบันนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงรู้จักสนิทสนมคุ้นเคย ตั้งแต่ยังรับราชการประจำอยู่ในต่างจังหวัด พลเอกเปรมก็มีความจงรักภักดีในสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างสูงสุด จึงไม่น่าแปลกใจที่นายกรัฐมนตรีปัจจุบันจะปฏิบัติตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยขอพระราชทานกระแสแนะนำในข้อราชการแผ่นดินอยู่เนื่อง ๆ

ในเบื้องสุดท้ายนี้ ใคร่ขอเสนอข้อแนะเพื่อพิจารณา ดังนี้

(1) ดังที่กล่าวมาแล้วว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น มีทั้งส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรและส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และในจำนวนพระราชอำนาจทั้งปวงผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชอำนาจที่จะทรงได้รับค่ากราบบังคมทูลและการปรึกษาหารือ เป็นพระราชอำนาจข้อที่สำคัญที่สุด ในประเด็นนี้ต้องย้ำความเข้าใจให้กระจ่างชัดว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระราชกระแสอย่างใดอย่างหนึ่งลงมาแล้ว รัฐบาลชอบที่จะรับพระราชกระแส นั้นไว้เหนือเกล้า ๆ เพื่อพิจารณาตัดสินใจด้วยดุลพินิจของตนอีกครั้งหนึ่ง พระราชกระแสเช่นนั้นมิใช่กระแสพระบรมราชโองการเด็ดขาดอย่างไร ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งผู้เขียนก็เชื่อมั่นด้วยว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหฤทัยเป็นประชาธิปไตยยิ่ง คงจะไม่ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้พระราชกระแสเป็นผลบังคับรัฐบาลต้องตัดสินใจปฏิบัติตามทุกกรณี เพราะตามกลไกในระบอบประชาธิปไตย แลวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อตัดสินใจปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกระแส ความรับผิดชอบก็จะตกอยู่ที่รัฐบาล ซึ่งได้ชื่ออยู่แล้วว่าเป็นรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

เท่าที่ผ่านมาในอดีต ผู้เขียนไม่สู้สบายใจนักที่รัฐมนตรีบางท่าน หรือโฆษก รัฐบาลบางยุคบางสมัย เมื่อต้องกล่าวพาดพิงไปถึงประเด็นการตัดสินใจของรัฐบาลที่ล่อแหลมต่อความผิดถูกก็มักกล่าวอ้างถึงพระราชกระแสนั้นอย่างนี้บ้าง ไข้อยู่คำว่า "รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" โดยปราศหรือไม่จำเป็นบ้าง ด้วยหวังพระบารมีปกเกล้าฯ เป็นที่พึ่ง ตรงกันข้ามกรณีใดที่เป็นความสำเร็จ ความภาคภูมิใจในผลงานก็มักแถลงว่า เรื่องนี้ "รัฐบาลภายใต้การนำของ..." ได้ริเริ่มจัดทำขึ้นแล้ว ดูจะเป็นการรับแต่ความชอบ ไม่ยอมรับความผิดเสียบ้างเลย

(2) หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มาแล้ว ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ บางฉบับ ได้มีสมาชิกรัฐสภาเสนอแนวคิดที่จะถวายพระราชอำนาจในส่วนที่เป็นบทบัญญัติ ลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญให้เพิ่มพูน หรือชัดเจนขึ้นกว่าแต่ก่อน เช่นกรณีการแต่งตั้ง วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517 เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์ได้ปรากฏเป็น ที่แจ้งชัดแล้วว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงมีพระราชประสงค์เช่นนั้น ผู้เขียนจึง เห็นว่า ตัวบทรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เท่าที่มีอยู่ใน เวลานี้ ดูจะเป็นการเหมาะสมและพอเพียงแล้ว ไม่ควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด พระราชอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ควรคงไว้ในลักษณะ ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อไป ด้วยสามารถอ่อนตัว (flexible) เข้ากับเหตุการณ์บ้าน เมืองที่ผันแปรไปแต่ละยุคสมัยได้ ดังที่ผู้เขียนได้สรุปไปแล้วในตอนต้นว่า พระราชอำนาจในส่วน นี้ จะทรงใช้ได้ในขอบเขตเพียงไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ข้อ คือ ความจงรักภักดีของราษฎร พระบารมีของพระมหากษัตริย์ และลักษณะของรัฐบาลประกอบกัน หากนำพระราชอำนาจ ในส่วนนี้ไปบัญญัติ เป็นลายลักษณ์อักษรที่แจ้งชัดแล้ว ก็จะมีลักษณะที่กระด้าง (rigid) อาจไม่ เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองได้ สมดังกระแสพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ที่เคยพระราชทานสัมภาษณ์ครั้งหนึ่งว่า "สถาบันพระมหากษัตริย์ ในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ"

เหนือกว่าสิ่งอื่นใด ผู้เขียนใคร่ขอวิงวอนต่อทุกฝ่าย ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้พึงสังวรระวังที่จะช่วยกัน คำชูสถาบันนี้ ให้เป็นศรีสง่าที่ยั่งยืนแก่ประเทศของเราสืบไปในอนาคต เบื้องหน้า อย่าเห็น แก่ประโยชน์ส่วนตนเฉพาะหน้าอาศัยพระบารมีปกเกล้า ฯ เป็นที่พึ่ง แล้วสร้างความเสียหาย ให้เกิดขึ้นแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งโดยจงใจหรือไม่เจตนา นักการเมืองก็ดี เอกชนแต่ ละคนก็ดี ผ่านเข้ามาในหน้าหนึ่งแห่งประวัติศาสตร์ชั่วระยะเวลาไม่กี่สิบปีที่ดินมีอายุยืนอยู่แล้ว ก็จากไป แต่ไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้นก็ตาม ทรายใดที่ยังมีคนไทย แผ่นดินไทย ทรายนั้นเราก็ จำเป็นต้องมีพระมหากษัตริย์เป็นร่มเกล้าธงชัยของบ้านเมือง เช่นวันนี้เป็นนิรันดร์