



บทที่ 4

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2495 เป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ได้ประทับอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร เพราะทรงเสร็จสิ้นพระราชภาระด้านการศึกษาในต่างประเทศแล้ว ทรงบริหารพระราชภาระตามรัฐธรรมนูญด้วยพระองค์เอง เป็นส่วนมาก เว้นแต่เวลาที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศและเสด็จออกทรงพระผนวช เป็นการชั่วคราว จึงจะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างพระองค์ตลอดระยะเวลาที่เสด็จไป ในรัชกาลปัจจุบัน ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้งหลายครา รัฐธรรมนูญถูกยกเลิก และร่างขึ้นใหม่จนเวียนอยู่อย่างนี้มากฉบับ นายกรัฐมนตรีหลายต่อหลายคนผลัดเปลี่ยนกัน เวียนวนเวียนเข้ามาทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง แต่งตั้ง ก็มีมาแล้วครบทุกอย่าง แต่ไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ยังคงเป็นพระประมุขของชาติดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยืนยันไว้ในคำปรารภตอนหนึ่งว่า

"บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราวที่ได้มีมาทุกฉบับ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในความยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ความแตกต่างสำคัญที่มีมา ก็แต่เฉพาะสภาพของรัฐบาล และสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณณ์ของบ้านเมืองที่ผันแปรในขณะนั้น ๆ เท่านั้น"¹

ดังนั้น เราจึงจะสังเกตเห็นได้ว่า ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงไปกี่ฉบับก็ตาม โดยหลักใหญ่ใจความแล้ว พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอยู่ตามลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ มิได้มีการเปลี่ยนแปลง เคยบัญญัติอย่างไร ก็นิยมคัดลอกสืบทอดกันมาแทบทุกฉบับ

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ... หน้า 468.

จะมีการแก้ไขบ้างเล็กน้อย ๆ ก็มักโน้มไปในทางที่จะถวายพระเกียรติยศ หรือเพิ่มพูนพระราชอำนาจให้มากขึ้นกว่าแต่ก่อนด้วยซ้ำ

ในบทนี้ จะได้พิจารณาว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ ที่ทรงมีอยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นอย่างไร และจะได้เทียบเคียงกับแนวทางของประเทศอังกฤษ ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่แล้วด้วย

(1) พระราชอำนาจเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์

ก่อนที่จะพิจารณาในลำดับต่อไปว่า พระราชอำนาจที่ทรงมีอยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะการอย่างไร คงจะเป็นประโยชน์ หากเราจะได้หยั่งทราบว่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชอำนาจเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประการใดบ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปรัชญาพื้นฐาน และเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับใช้เป็นเหตุผลอธิบายปรากฏการณ์ในเรื่องการใช้พระราชอำนาจที่จะกล่าวถึงต่อไปในเวลาข้างหน้า

โปรดพิจารณาพระราชอำนาจเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานสัมภาษณ์แก่บุคคลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

เมื่อปีพุทธศักราช 2522 บรรษัทวิทยุโทรทัศน์ที่มีชื่อเสียงของประเทศอังกฤษ ซึ่งรู้จักกันทั่วไปในนามของ บี.บี.ซี. ได้ขอพระราชทานสัมภาษณ์ลงเป็นส่วนหนึ่งของภาพยนตร์เรื่อง "The Soul of the Nation" โดยผู้สื่อข่าวได้กราบบังคมทูลสัมภาษณ์ขอพระราชทานพระราชอำนาจเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย ว่ามีบทบาทและหน้าที่อย่างไร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีกระแสพระราชดำรัสตอบดังขอพระราชทานอัญเชิญมาโดยสรุป ความว่า

"การที่จะอธิบายว่า "พระมหากษัตริย์" คืออะไรนั้น ดูเป็นปัญหาที่ค่อนข้างยากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของข้าพเจ้า ซึ่งถูกเรียกโดยคนทั่วไปว่าเป็นพระมหากษัตริย์ แต่โดยหน้าที่ที่แท้จริงแล้ว ดูจะห่างไกลหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่เคยรู้จักหรือเข้าใจกันมาแต่ก่อน หน้าที่ของข้าพเจ้าในปัจจุบันนั้น ก็คือทำอะไรก็ตามที่เป็นประโยชน์ ถ้าจะถามว่าข้าพเจ้ามีแผนการณ์อย่างไรบ้างในอนาคต คำตอบก็คือไม่มี เราไม่ทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้นต่อไปภายภาคหน้า

แต่ไม่ว่าอย่างไรจะเกิดขึ้นก็ตาม เราก็คงจะ เลือกทำแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ นั่นก็เป็นแผนการที่ดี
เพียงพอแล้วสำหรับเรา"

เมื่อผู้สื่อข่าวกราบบังคมทูลถามว่า ทรงมีพระราชหัตถ์สนธิอย่างต่อการที่สถาบัน
พระมหากษัตริย์จะถูกใช้ เป็น เครื่องมือทางการเมือง ทรงตอบว่า

" เป็นการธรรมดาสามัญเหลือเกินที่พระมหากษัตริย์จะถูกใช้ เป็น เครื่องมือเพื่อการ
ต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ สมเด็จพระราชินีนาถก็ถูกใช้ (used) เหมือนกัน
ถ้าเราจะเลือกใช้คำคำนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่เสด็จไปทรงเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา
ก็ทรงถูกใช้โดยรัฐบาลให้ทรงทำหน้าที่เป็นผู้แถลงการณ์ของรัฐบาล ว่าในรอบปีต่อไปนี้รัฐบาล
จะอย่างไร ดังนี้ เป็นต้น แต่แน่นอนว่าเราก็มียังทางเลือกเหมือนกันว่าจะทำตามที่ถูกใช้หรือไม่
ถ้าการนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ เราก็คงปฏิบัติในสิ่งนั้น เราจึงไม่มีความลับที่ต้องปิดบัง
เราทำทุกสิ่งทุกอย่างโดยเปิดเผย ดังนั้นใครก็ตามหรือกลุ่มใดก็ตามที่จะมา "ใช้" เรา ก็ต้องระวัง
อยู่เหมือนกันว่า เขาจะต้องเข้ามาด้วยเจตนาบริสุทธิ์"

ทรงให้ทัศนะที่น่าสนใจยิ่งเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองว่า

" เราพยายามวางตัวให้เป็นกลาง และร่วมมือโดยสันติวิธีกับทุกฝ่าย เพราะเชื่อว่า
ความเป็นกลางนี้จำเป็นสำหรับเรา ประชาชนบางคนอาจสงสัยก็ดลุมการเมืองหรือมีผลประโยชน์
ที่ต้องคอยพิทักษ์ป้องกัน แต่คนอีกจำนวนมากไม่มีโอกาสเช่นนั้น เขาไม่สามารถแสดงความประสงค์
ของเขาให้ปรากฏชัด เจนได้ เราจึงจะต้องคำนึงถึงคนเหล่านี้ให้มาก"¹

อีกครั้งหนึ่ง คือเมื่อปีพุทธศักราช 2525 ทรงพระราชกรุณาพระราชทานสัมภาษณ์แก่
ผู้แทนของนิตยสาร National Geographic แสดงพระราชหัตถ์สนธิเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ว่า

" ข้าพเจ้าคิดว่าประชาชนไทยเข้าใจวิธีการที่จะใช้ชนบประเพณี (tradition)
ให้เกิดประโยชน์ ชนบประเพณีไม่ได้แปลว่าของที่ล้าสมัยเสมอไป แม้ในหมู่คนที่ทันสมัยที่สุดก็ต้องมี
ชนบประเพณี เคยมีผู้กล่าวไว้ว่าราชอาณาจักรนั้นเปรียบเสมือนปิรามิด มีพระมหากษัตริย์อยู่บนยอด

¹ ข้อความข้างต้น ถอดความจากเทปโทรทัศน์เรื่อง " The Soul of the Nation "
ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวของบรรษัทวิทยุโทรทัศน์ บี.บี.ซี.

และมีประชาชนอยู่ข้างล่าง แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ดูเหมือนทุกอย่างจะตรงกันข้าม นั่นเป็นสาเหตุที่ทำให้ข้าพเจ้ารู้สึกปวดคอและบริเวณไหล่อยู่เสมอ”

ทรงเห็นว่า “สถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ”
(Monarchy in this country has always been on the move)”¹

ทรงอธิบายถึงประสบการณ์ในหน้าที่พระมหากษัตริย์ของพระองค์เองว่า

“เมื่อข้าพเจ้าเข้ามารับหน้าที่นี้ เมื่อสามสิบหกปีล่วงมาแล้วนั้น ข้าพเจ้าอายุเพียงแค่ว่า 14 ปี ในเวลานั้นทุกอย่างดูทรุดโทรมไปหมด ในวังนี้เก่าอืดและพรมก็ขาด เป็นรู พื้นแตกคร่ำคร่ำ วังทั้งวังเกือบจะพังลงมา เวลานั้นสงครามโลกเพิ่งสิ้นสุดลง ไม่มีใครสนใจกับอะไรทั้งสิ้น ข้าพเจ้าต้องคอย ๆ ก่อร่างสร้างทุกอย่างขึ้นมาใหม่โดยไม่ใช้วิธีทุบทิ้ง ข้าพเจ้าค่อย ๆ ทำไปทีละเล็กละน้อย เป็นเวลาสามสิบหกปีเข้าไปแล้ว ดังนั้นเราอาจจะเรียกรัชกาลนี้ได้กระมังว่า ว่าเป็รัชกาลแห่งการปฏิรูป (Evolution) ขนบธรรมเนียมเก่าแก่ถูกเก็บรักษาไว้และแปรเปลี่ยนมาโดยลำดับ เราเรียนรู้และได้ประสบการณ์ว่า ขนบประเพณีดั้งเดิม อาจนำกลับมาใช้ครั้งหนึ่ง เพื่อชีวิตในปัจจุบันและอนาคต”²

พระราชหัตถ์ที่ขอพระราชทานอัญเชิญมาข้างต้น เหล่านี้ แสดงให้เห็นแนวพระราชดำริเกี่ยวกับการประสานบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเข้าด้วยกันอย่างกลมกลืน พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน จึงมิได้มีหรือเป็นแค่เพียงลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่ผสมผสานด้วยคติความเชื่อ วัฒนธรรม และขนบประเพณีดั้งเดิมของไทยเรา ประกอบกับพระปรีชาญาณในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และความศรัทธาของประชาชน ประจักษ์แก่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยยุคปัจจุบัน มีรูปโฉมดังที่เรพบเห็นอยู่ในทุกวันนี้

(2) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีอยู่มากมายหลายด้าน ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรปรากฏในรัฐธรรมนูญ และทั้งส่วนที่เป็น

¹ "Thailand's Working Royalty ," National Geographic 162
(October 1982) : 490.

² Ibid., p. 491-492.

ธรรมนิยมปฏิบัติ ดังจะจำแนกในรายละเอียดได้ดังนี้

ก. พระราชอำนาจทั่วไป

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า ตามแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบของประเทศไทย พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ 3 ประการ คือ ประการแรก ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The Right to be consulted) ประการที่สอง ทรงมีพระราชอำนาจที่จะสนับสนุนรัฐบาล (The Right to encourage) และ ประการสุดท้าย ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือน (The Right to warn) หรือกล่าวโดยย่อก็คือ พระราชอำนาจที่จะได้รับคำกราบบังคมทูลและการปรึกษานั้นเอง (The Right to be informed and the Right to be consulted.) ประเทศไทยเราเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นพระประมุขก็เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในข้อนี้ แม้จะมีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตาม แต่ก็ เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เข้าใจตรงกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าพระราชอำนาจในเรื่องนี้มีอยู่จริง และอาจกล่าวได้ว่าเป็นพระราชอำนาจส่วนที่สำคัญที่สุดในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี ถ้าเราติดตามเหตุการณ์บ้านเมืองโดยปกติธรรมดา การใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คงไม่เด่นชัดเป็นรูปธรรมที่แจ่มแจ้งนัก ทั้งนี้ เนื่องจากตามหลักการแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยที่แท้จริงแล้ว เมื่อใดก็ตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระมหากรุณาพระราชทานคำแนะนำหรือข้อพระราชดำริอย่างใดแก่รัฐบาลแล้ว ก็เป็นหน้าที่ต่อไปของรัฐบาล ที่จะรับพระราชดำรินั้นใส่เกล้าใส่กระหม่อมและศึกษาทบทวนดูว่าจะเป็นการสมควรเพียงใดที่จะสนองพระราชดำรินั้น กล่าวอย่างง่าย ๆ ว่า การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารโดยตรง เพราะ เมื่อตัดสินใจอย่างใดลงไป และเกิดผลติดตามมาไม่ว่าจะเป็นผลในทางบวกหรือทางลบ ก็ควร เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยแท้ เพื่อที่จะมิให้พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ในฐานะที่จะทรงกระทำผิดนั้นเอง

เกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ตั้งข้อสังเกตว่า

"ในเวลานี้ในประเทศไทยยังมีรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนเอาพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือ สิทธิที่จะทรงสนับสุนน และสิทธิที่จะทรงตั้งเดือนไปใช้ในทางที่ผิด กล่าวคือมักจะนำพระราชดำรัสในการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการดังกล่าวนั้นไปเผยแพร่แก่สื่อมวลชนบ้าง แก่บุคคลอื่นบ้าง การที่ทำเช่นนั้นอาจเป็นโดยเจตนาดี เพราะเห็นว่าจะเป็นที่เชิดชูพระเกียรติบ้าง หรือเห็นว่าแสดงว่าได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยบ้าง หรือเป็นเกียรติที่ได้เข้าเฝ้าและรับสนองพระราชประสงค์บ้าง ซึ่งไม่ถูกต้องทั้งนั้น คำแนะนำหรือตั้งเดือนของพระมหากษัตริย์ย่อมต้องเป็นความลับ เพราะมิฉะนั้นผู้ที่ไม่เห็นชอบด้วยจะนำไปวิพากษ์วิจารณ์ และจะทำให้องค์พระมหากษัตริย์ไม่เป็นที่เคารพสักการะ ถ้าคณะรัฐมนตรีจะรับคำแนะนำตั้งเดือนไปปฏิบัติ ต้องปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบของตนเอง จะอ้างพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะเป็นการนำพระมหากษัตริย์ไปทรงพัวพันกับการเมือง" ¹

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ยังได้เคยยกตัวอย่างเปรียบเทียบกรณีการใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ โดยเทียบเคียงกรณีของประเทศอังกฤษและประเทศไทยไว้อย่างน่าฟังว่า

"ในกรณีของประเทศอังกฤษ การที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจที่จะได้รับคำกราบบังคมทูลและการปรึกษานี้ ในกรณีปัญหาสำคัญ ๆ หรือเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น รัฐทูต ฯลฯ ย่อมเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะถวายเรื่องต่าง ๆ ให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบก่อนหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะได้ตัดสินใจเด็ดขาดเกี่ยวกับปัญหานั้น ๆ เสียก่อน ในประเทศอังกฤษแต่เดิมมานายกรัฐมนตรีได้ถวายจดหมายซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ถวายจดหมายซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เขียนโดยตนเอง มีข้อความเกี่ยวกับการประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีและการประชุมของสภา แต่ก็มีบางครั้งที่นายกรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีอื่น เขียนแทนด้วยความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ แต่ต่อมาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้มีระเบียบการจัดทำบันทึกรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรี แล้วก็ส่งบันทึกรายงานการประชุมไปถวายแทน ทั้งนี้เพื่อพระมหากษัตริย์จะได้ทรงทราบข้อความที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินโดยตลอด

¹ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ..., หน้า 46-47.

วิธีปฏิบัติปัจจุบันนี้ นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าปรึกษาราชการบ่อย ๆ แต่ก็มีนายกรัฐมนตรีอังกฤษบางนายในสมัยก่อน ๆ ซึ่งได้ถูกพระมหากษัตริย์ต่อว่าในการที่คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจทำอะไรลงไปเด็ดขาด โดยไม่ให้โอกาสพระมหากษัตริย์ที่จะทักท้วงหรือออกความเห็นปัญหาที่ยังได้เถียงกันอยู่ และข้อที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษยังปฏิบัติผิดเพี้ยนกันอยู่มาก ก็คือ การที่นายกรัฐมนตรีจะต้องแสดงถึงความเห็นข้างน้อยในคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ทั้งนี้เพราะการแสดงถึงความเห็นแตกต่างกันในคณะรัฐมนตรียอมทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจมาก เพราะพระมหากษัตริย์อาจทรงใช้ความเห็นแย้งนั้นเป็นอาวุธโจมตีคณะรัฐมนตรี โดยอ้างว่าแม้ในคณะรัฐมนตรีเองก็มีความเห็นแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้านายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายข้างน้อยในคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็อาจนำเอาคำแนะนำของพระมหากษัตริย์ไปใช้เป็นอิทธิพลให้คณะรัฐมนตรียอมเห็นด้วยกับตน ต่อหน้าพระมหากษัตริย์หรือรัฐสภา คณะรัฐมนตรีย่อมปรากฏออกมาในฐานะที่เป็นเอกภาพ (Unity) และเมื่อมีมติอย่างใด ๆ (ตามเสียงข้างมาก) แล้ว แม้ภายในคณะรัฐมนตรีจะมีการขัดแย้งสักเท่าใดก็ดี ต้องถือว่ารัฐมนตรีทุกคนมีความเห็นเช่นนั้น นอกจากรัฐมนตรีที่ไม่มีความเห็นเช่นนั้นจะได้ลาออกจากตำแหน่งไป ถ้านายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยยังคงอยู่ในตำแหน่งตราบใดก็ต้องถือว่าเห็นชอบด้วยและรับผิดชอบในทางการเมืองร่วมด้วย”¹

ส่วนกรณีของประเทศไทย ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย มีความเห็นว่า

“สำหรับประเทศไทยนั้น ถ้าจะเอาหลักปฏิบัติของอังกฤษมาใช้ก็ควรจะทำอย่างตรงไปตรงมา เมื่อมีความเห็นหลายทางก็ควรกราบบังคมทูลให้ทรงทราบทุกทาง เพื่อว่าพระมหากษัตริย์จะได้ทรงปรึกษาหารือแนะนำหรือตักเตือนได้โดยรอบคอบยิ่งขึ้น เมื่อพระมหากษัตริย์ได้รับทราบข้อความต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินแล้ว ก็อาจทรงเรียกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไปเพื่อให้อธิบายและชี้แจงความคิด เห็นพระมหากษัตริย์อาจให้คำปรึกษาว่า นอกจากจะดำเนินนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีดำริแล้ว ยังอาจมีนโยบายทางอื่น เพื่อเลือก (Alternative Policy) อีก ในกรณีที่ทรงเห็นด้วยก็จะทรงสนับสนุนให้กำลังใจ และในกรณีที่ไม่เสียต่อการวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง พระมหากษัตริย์อาจทรงร่วมมือปฏิบัติการกับรัฐบาล เช่น ทรงชักชวนให้ราษฎรประหัตถ์ทรัพย์ในเวลาที่รัฐกำลังผจญกับปัญหาเรื่องเงินเพื่อเป็นต้น ในกรณีที่ไม่ทรงเห็นด้วย ก็จะไม่ทรงทักท้วงตักเตือนให้เห็นภัยอันตรายของการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

ดำเนินตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงทักท้วง เช่นว่านี้ย่อม เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องประชุมปรึกษาหารือกันใหม่ คณะรัฐมนตรีอาจยืนยันความเห็นเดิมก็ได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรียืนยันตามความเห็นเดิม พระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงยอม เพราะคณะรัฐมนตรีต่างหาก เป็นผู้รับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามนัยที่กล่าวแล้วข้างต้น ไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าการที่คณะรัฐมนตรีต้องนำเรื่องประกอบกับคำแนะนำของประมุขของชาติไปพิจารณาใหม่อีกครั้งนั้นจะไม่มีประโยชน์ สามัญชนเมื่อมีทุกข์ร้อนก็ยังไปปรึกษาหารือผู้หลักผู้ใหญ่ และนำเอาคำแนะนำมาใคร่ครวญอีกครั้งหนึ่ง สำหรับคณะรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกันในกรณีที่สำคัญ ๆ นายกรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกันในกรณีที่สำคัญ ๆ นายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้าเฝ้าเพื่อปรึกษาหารือพระมหากษัตริย์ในเวลาสงครามจะเห็นว่ารัฐบาลอังกฤษได้ติดต่อกับพระมหากษัตริย์โดยใกล้ชิดอยู่เสมอ”¹

สำหรับการใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบัน มีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ

(ก) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นชาติเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมักจะยากจน ความเจริญทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ยังคงกระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งเป็นชาวชนบท ไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าที่ควร ปัญหาหลักของประเทศส่วนใหญ่เป็นผลมาจาก ความขาดแคลนในด้านต่าง ๆ คือ

1. ขาดความรู้และปัจจัยในการประกอบอาชีพ
2. ขาดน้ำในการเกษตรกรรมและบริโภค
3. ขาดแคลนที่ดินทำกิน และดินขาดความอุดมสมบูรณ์
4. ขาดการศึกษา
5. ขาดการสาธารณสุข และถูกเบียดเบียนด้วยโรคภัยไข้เจ็บ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-46.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงทราบปัญหาเหล่านี้ เพราะได้เสด็จไปทรงเยี่ยมราษฎรในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นประจำเสมอมา โดยเฉพาะในถิ่นทุรกันดารที่รัฐบาลเองอาจเข้าไปไม่ถึงทั่วถึง จึงทรงมีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเหล่านี้เสมือนเป็นความทุกข์สุขส่วนพระองค์ และที่สำคัญพระองค์มิได้ทรงนึกแต่เพียงว่า ทรงเป็นพระประมุขของประเทศโดยทางนิตินัยหรือตามรัฐธรรมนูญอย่างประมุขประเทศอื่น ๆ เท่านั้น แต่พระองค์ทรงระลึกอยู่เสมอว่าพระองค์เป็นคนไทยที่จะต้องร่วมทุกข์ร่วมสุขกับคนไทยทุกคนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเพศ วัย ศาสนา หรืออาชีพใด และมีหน้าที่จะต้องปกป้องรักษาอธิปไตย และแผ่นดินไทยไว้อย่างสุดกำลังเหมือนคนไทยทั่วไป จึงทรงมีพระราชดำริที่พัฒนามากลุ่มชนผู้ยากไร้เหล่านี้อยู่ตลอดเวลา โดยทรงเน้นการพัฒนาให้เกิดความ "พออยู่พอกิน" "สามารถช่วยตนเองได้" และมีความสุขทั้งกายใจตามสมควร ¹

พระราชดำริแรกเริ่มที่ทรงมีโครงการช่วยเหลือประชาชนได้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2495 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประทับอยู่ในเมืองไทย เป็นการถาวร โดยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมประมงนำพันธุ์ปลาหมอเทศที่ได้รับจากกรมประมง เมืองปีนัง เข้าไปเลี้ยงในบ่อปลาในบริเวณสวนจิตรลดา และหลังจากนั้นอีก 1 ปี คือวันที่ 7 พฤศจิกายน 2496 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั่วประเทศ เข้ารับพระราชทานพันธุ์ปลาหมอเทศดังกล่าวไปเลี้ยงแพร่พันธุ์ในหมู่บ้านของตนต่อไป ซึ่งอาจนับได้ว่า โครงการดังกล่าวนี้เป็นโครงการพระราชดำริโครงการแรกที่เรียกว่า โครงการประมงพระราชทาน ²

นับตั้งแต่บัดนั้น เป็นต้นมาจนตราบเท่าปัจจุบัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระมหากรุณาพระราชทานแนวพระราชดำริให้รัฐบาลคือ ฝ่ายบริหารรับใส่เกล้าใส่กระหม่อมไปพิจารณาหาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ ให้ประชาชนอยู่ดีกินดีตามพระราชประสงค์ การทำงานเพื่อแก้ปัญหาของเกษตรกรผู้ยากจนนั้น ทรงเน้นการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ปัจจัยทุกอย่างที่มีผลกระทบต่อการผลิตที่ยังบกพร่องอยู่ จะได้รับการแก้ไขและพัฒนาไม่ว่าจะเป็น เรื่องของน้ำ

¹ คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, อะไรคืออะไร อะไรเป็นอะไรในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการ กปร., 2529), หน้า 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

ที่ดินทำกิน ทุน ความรู้ในเรื่องการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ และการตลาด ทรงศึกษาข้อมูลจากเอกสารและแผนที่ต่าง ๆ ล่วงหน้าก่อนที่จะเสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรสภาพในท้องที่จริงเสมอ ครั้นเมื่อเสด็จฯ ถึงพื้นที่นั้นแล้ว ก็ทรงหาข้อมูลรายละเอียดอีกครั้งหนึ่งจากการสอบถามประชาชนบ้าง จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ บ้างและสุดท้ายก็เสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรพื้นที่ และความเป็นไปได้ของโครงการ ทรงคำนวณวิเคราะห์ทันทีด้วยว่า เมื่อดำเนินการแล้ว จะได้ประโยชน์อะไรบ้าง อย่างไรบ้าง และคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ เมื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยแล้ว จึงจะพระราชทานพระราชดำริให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

หลักการสำคัญที่ทรงยึดมั่นในการดำเนินการพัฒนามีประการเดียว คือ มีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นจะให้การพัฒนาที่นั่น ๆ เป็นผลดีและเป็นประโยชน์ถึงประชาชนอย่างแท้จริง และที่ทรงยึดปฏิบัติเสมอมาไม่เปลี่ยนแปลง คือ เมื่อได้ทรงศึกษาการพัฒนาใด ๆ จนเป็นที่แน่พระราชหฤทัยแล้ว ก็ทรงแนะนำหรือแนะแนวแผนงานโครงการนั้น ๆ ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณา ซึ่งหมายความว่าทรงมอบพระราชดำริให้รัฐบาลไว้ในลักษณะ เป็นข้อเสนอแนะเท่านั้น ไม่มีการสั่งแบบเป็นพระบรมราชโองการหรือพระราชกระแสเป็นเชิงบังคับแต่ประการใด ทั้งนี้ทรงเห็นว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะพิจารณาเองว่า เห็นสมควรจะดำเนินการตามที่เสนอแนะหรือไม่และเมื่อใด สุดแต่รัฐบาลจะวินิจฉัย สรุปแล้วพระองค์จะไม่ทรงดำเนินงานพัฒนาแข่งกับรัฐบาลหรือเข้าซ้อนงานของรัฐบาล ตรงกันข้ามพระองค์ทรงดำเนินการพัฒนาผสมผสานควบคู่ และร่วมมือสนับสนุนให้เกิดความกลมกลืนกันกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยตลอด¹

เมื่อรัฐบาลคือฝ่ายบริหารได้รับพระราชทานพระราชดำริแล้ว ก็จะไปศึกษาข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่งเพื่อประกอบการจัดทำโครงการ หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ยังไม่แน่ใจหรือไม่ชัดเจนในแนวพระราชดำรินั้น ก็อาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งก็เป็นได้

จากนั้น หากเห็นเป็นการสมควร เจ้าหน้าที่ก็จะสนองพระราชดำริ โดยจัดการโครงการและเสนอไปยังหน่วยเหนือเพื่อพิจารณาอนุมัติตามลำดับขั้นตอน เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะดำเนินการปฏิบัติงานในทันที

ในการจัดระบบเพื่อรองรับการดำเนินงานสนองพระราชดำริทั้งหลายนั้น รัฐบาลได้ดำเนินการโดยการออก "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ. 2524" และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2524 เพื่อเป็นหลักให้แก่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ยึดปฏิบัติในการดำเนินงานสนองพระราชดำริให้เกิดเป็นระบบรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างดีที่สุดต่อไป

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 2524 ดังกล่าว ได้กำหนดให้มีองค์กรระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงานสนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เรียกว่า "คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" เรียกโดยย่อว่า "กปร." ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการอื่นอีกจำนวนหนึ่ง โดยมีผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับในสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กปร. นี้ ก็คือเป็นองค์กรกลางระดับชาติที่จะควบคุมกำกับ ดูแล ติดตามผล และประสานการดำเนินงานของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจทั้งปวง ที่ดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริให้สามารถดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามเป้าหมายเพื่อสนองพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตลอดจนเป็นองค์กรกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนงานในโครงการ และอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานต่าง ๆ จะเสนอมาเพื่อการดำเนินงานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

อนึ่ง เพื่อที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จะได้มีโอกาสรับทราบกระแสพระราชดำริต่าง ๆ ได้โดยตรงและครบถ้วน ในปัจจุบันนี้ ทุกครั้งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินแปรพระราชฐานไปต่างจังหวัด ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ กปร. จัดเจ้าหน้าที่ตามเสด็จพระราชดำเนินสมทบด้วยเสมอ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงอยู่ในฐานะที่จะได้รับทราบความแห่งกระแสพระราชดำริ เพื่อนำไปพิจารณาตัดสินใจได้อย่างถูกต้องต่อไป

¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 15-16.

โปรดพิจารณาตารางแสดงประเภทกิจกรรมและจำนวนของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของปีงบประมาณ 2525 - 2528 ดังนี้

ประเภทกิจกรรมของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

<u>ประเภทกิจกรรมดำเนินงาน</u>	<u>ร้อยละ</u>
การพัฒนาแหล่งน้ำ	58.65
การคมนาคมขนส่ง	14.31
การศึกษา/ทดลอง วิจัย เพื่อการพัฒนาการเกษตรและส่งเสริมอาชีพ	15.52
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	02.87
การจัดสรรที่ดิน/การพัฒนาที่ดิน และการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมหมู่บ้าน	01.48
การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ	03.65
อื่น ๆ	03.50
	<u>100.00</u>

จำนวนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (2525 - 2528)

ภาคเหนือ	52	โครงการ
ภาคใต้	24	"
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	29	"
ภาคกลาง	36	"
รวม	141	" 1

อนึ่ง สมควรกล่าวเพิ่มเติมไว้ให้ชัดแจ้งด้วยว่า เหตุที่ใช้คำว่า "โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" นั้น มีความหมายว่า เป็นโครงการที่ได้พระราชทานแนวพระราชดำริไว้เป็นเบื้องต้นเท่านั้น โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปพิจารณาถี่ถ้วนก่อนที่จะดำเนินการอะไร ใดๆ หากเห็นว่ายังไม่เหมาะสมและบางกรณีได้มีการดำเนินการ ก็ไม่ทรงว่าประการใด เพราะพระองค์เพียงพระราชทานแนวความคิดให้เท่านั้น ²

¹ ที่มา : คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.)

² คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ,

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนหลายร้อยโครงการ และมีประเภทที่เรียกแตกต่างกันดังนี้

1. โครงการตามพระราชประสงค์ คือ โครงการซึ่งทรงศึกษาและทดลองปฏิบัติ เป็นส่วนพระองค์ คือ ทรงศึกษาและหารือกับผู้เชี่ยวชาญในวงงาน ทรงแสวงหาวิธีทดลอง ปฏิบัติ ทรงพัฒนาและส่งเสริม แก้ไขตัดแปลงวิธีการเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อดูแลผลผลิต ทั้งใน พระราชฐานและนอกพระราชฐาน ซึ่งต้องทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ในการดำเนินงาน ทดลองจนกว่าจะเกิดผลดี ต่อมาเมื่อทรงแนพระราชหฤทัยว่า โครงการนั้น ๆ ได้ผลดีเป็น ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลได้ เข้ามาร่วมสนับสนุนงาน ในภายหลัง

2. โครงการหลวง โครงการประเภทนี้ ทรงเจาะจงดำเนินการพัฒนาและบำรุง รักษาต้นน้ำลำธารในบริเวณป่าเขาในภาคเหนือ เพื่อบรรเทาอุทกภัยในที่ลุ่มทั้งภาคเหนือ ตอนใต้และภาคกลาง ทั้งนี้เพื่อถนอมน้ำไว้เลี้ยงแม่น้ำลำธารของที่ลุ่มล่างในฤดูแล้งด้วย ด้วยเหตุ ที่พื้นที่เหล่านี้เป็นแดนชาวเขา จึงทรงมีโอกาพัฒนาชาวเขาชาวคอยให้อยู่ดีกินดี ให้เลิกการ ปลูกฝิ่น เลิกการตัดไม้ทำลายป่า ทำไร่เลื่อนลอย และเลิกการค้าไม้เถื่อน ของเถื่อน อาวุธ ยุทโธปกรณ์นอกกฎหมาย ทรงพัฒนาช่วยเหลือให้ปลูกพืชหมุนเวียนที่มีคุณค่าสูง ขนส่งง่าย และ ปลูกข้าวไร่และเลี้ยงสัตว์ไว้เพื่อบริโภค รวมคุณค่าผลผลิตแล้วให้ได้คุ้มค่าแทนการปลูกฝิ่น ทั้ง ๆ ที่งานของโครงการนี้จะกินเวลายาวนาน กว่าที่จะเกิดผลก็เป็นเวลานานนับสิบปี การดำเนินงาน จะยากลำบากสักเพียงใดก็ได้ทรงทอดอภัย การพัฒนาค่อย ๆ ได้ผลดีขึ้น ๆ แก่ชาวเขา ชาวคอย เขาจึงมีความจงรักภักดี เรียกพระองค์ "พ่อหลวง" โครงการของทั้งสองพระองค์จึง เรียกว่า "โครงการหลวง" หากจะมีความหมายที่แท้จริงแล้ว โครงการหลวงก็คือ โครงการพระราชดำริ ที่ร่วมปฏิบัติผสมผสานกับหน่วยงานของรัฐบาลในบริเวณตอนต่าง ๆ ในภาคเหนือเพื่อพัฒนาอาชีพ ชาวเขาชาวคอยนั่นเอง

3. โครงการตามพระราชดำริ โครงการประเภทนี้เป็นโครงการที่ทรงวางแผน พัฒนา ทรงเสนอแนะให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชดำริ โดยเหตุที่รัฐบาลเชื่อมั่นในหลัก การของพระองค์ท่านอยู่แล้ว จึงโดยเสด็จร่วมงานผสมผสานเป็นอย่างดี หน่วยงานร่วมของรัฐบาล นั้นมีทั้งฝ่ายพลเรือนเฉพาะก็มี ฝ่ายทหารเฉพาะก็มี และมีทั้งพลเรือนทหารผ่นีกกำลังกันร่วมกันทำ งานก็มี โครงการประเภทนี้ในปัจจุบันมีอยู่ทั่วทุกภาคในประเทศ

4. โครงการในพระบรมราชานุญาต หมายถึง โครงการที่พระองค์ได้พระราชทานข้อแนะนำและแนวพระราชดำริให้เอกชนไปดำเนินการ ด้วยกำลังเงิน กำลังปัญญา และกำลังแรงงาน พร้อมทั้งการติดตามผลงานให้ต่อเนื่องโดยภาคเอกชนเอง เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้านสหกรณ์เนินดินแดง อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งสโมสรโรตารีแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดและดำเนินงานตามแนวพระราชดำริ

เมื่อเข้าใจภาพรวมและกระบวนการของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกต 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก แม้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงพระมหากรุณาพระราชทานพระราชดำริต่าง ๆ โดยอาศัยพระราชอำนาจที่จะพระราชทานคำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่รัฐบาล และรัฐบาลมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะพิจารณาของพระราชดำริหรือไม่ อย่างไรก็ได้ เป็นที่เข้าใจตรงกันทั้งฝ่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ และฝ่ายรัฐบาล ตลอดถึงเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งปวงว่าแนวพระราชดำริที่พระราชทานนั้น ไม่ใช่พระบรมราชโองการอันมีผลเป็นคำสั่งที่ต้องปฏิบัติตาม แต่ถึงกระนั้น ก็ควรสังเกตว่าถ้าจะพระราชทานพระราชดำริแต่ละเรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีกระบวนการศึกษาข้อมูล และโอกาสแห่งความเป็นไปได้ ตลอดจนทางได้ทางเสียของโครงการเหล่านี้ โดยรอบคอบแล้ว แนวพระราชดำริที่พระราชทานทุกเรื่อง รัฐบาลจึงสามารถสนองพระราชดำริได้ โดยไม่รู้สึกลำบากใจหรือกระอักกระอ่วนใจที่ต้องดำเนินโครงการตามแนวพระราชดำริ

หากโครงการใดที่ยังมีข้อสงสัย หรือยังไม่ทรงแน่พระราชหฤทัย ต้องพระราชประสงค์ที่จะค้นคว้าทดลองให้เห็นผลด้วยพระองค์เอง ก่อนที่จะพระราชทานแนวพระราชดำรินั้นให้รัฐบาลรับไปพิจารณาก็จะทรงทดลองดำเนินการด้วยพระองค์เอง ด้วยพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ ดังตัวอย่าง เช่น โครงการส่วนพระองค์ต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่ในบริเวณสวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต เป็นต้น ¹

¹ สัมภาษณ์ ม.ร.ว.บุตรี วีระไวทยะ, ผู้อำนวยการกองการในพระองค์
สำนักราชเลขาธิการ, 19 มีนาคม 2529.

ประการที่สอง บุคคลผู้มีโอกาสรับพระราชทานกระแสรับสั่ง หรือรับทราบความที่มีพระราชดำริ อาจไม่ใช่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยตรง เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มักพระราชทานกระแสพระราชดำริขณะเสด็จพระราชดำเนินต่างจังหวัด ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคงไม่มีโอกาสตามเสด็จพระราชดำเนินทุกครั้งไป แต่ผู้เขียนก็ถือว่า เป็นการให้พระราชอำนาจในกรอบที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ "พระราชทานคำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่รัฐบาล" เพราะ เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ที่ติดตามเสด็จพระราชดำเนินได้รับทราบความตามพระราชดำริแล้ว ผู้นั้นมีหน้าที่ที่จะนำความตามพระราชดำริดังกล่าวแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อทราบและพิจารณา ในท้ายที่สุดสำนักงานเลขาธิการ กปร. จะพิจารณานำแผนงาน โครงการ และงบประมาณรายละเอียดเสนอคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หรือประธานคณะกรรมการฯ พิจารณานุมัติ ซึ่งผลทางปฏิบัติจากระเบียบวิธี เช่นนี้ก็คือ นายกรัฐมนตรีจะต้องรับทราบพระราชดำรินั้น เป็นต้นของโครงการทุกเรื่อง และเป็นผู้พิจารณานุมัติที่จะสนองพระราชดำริหรือไม่ ในขั้นสุดท้าย

ประการสุดท้าย โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเกือบทุกโครงการ เป็นโครงการที่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดโครงการโดยแน่นอนตายตัว เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำริและรัฐบาลได้ตกลงตัดสินใจที่จะสนองพระราชดำริแล้ว ก็เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการตามโครงการนั้นให้เสร็จสิ้น และติดตามบำรุงรักษาในกรณีที่มีความจำเป็นต้องบำรุงรักษาด้วย กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ เมื่อรัฐบาลตกลงตัดสินใจสนองพระราชดำริแล้ว ความล้มเหลวหรือความสำเร็จของโครงการนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารโดยตรง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจจะทรงติดตามความก้าวหน้า และผลงานต่าง ๆ เป็นครั้งคราวแล้วแต่พระราชอัธยาศัย

ข. พระราชกระแสแนะนำในกรณีอื่น ๆ

แม้นายกรัฐมนตรีของประเทศไทย จะมีได้มีจารีตประเพณีกำหนดให้ต้องเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทกราบบังคมทูลรายงานกิจการบ้านเมืองและรับพระราชทานคำปรึกษาหารือเป็นประจำทุกสัปดาห์ต่อนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย หรือต้องส่งสำเนารายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีไปทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอย่างคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยก็ตาม

แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐบาลได้ดำเนินไปโดยราบรื่นตลอดเวลาที่ผ่านมา เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระมหากรุณาเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อกราบบังคมทูลรายงานและขอรับพระราชทานคำปรึกษาหารือ ทุกครั้งที่นายกรัฐมนตรีขอพระราชทาน¹ ซึ่งก็แล้วแต่ความเห็นสมควรของนายกรัฐมนตรีว่าจะขอพระราชทานเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทบ่อยครั้งเพียงใด บางครั้งเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริอย่างใดที่จะพระราชทานรัฐบาล ก็อาจจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการเชิญพระราชกระแสไปแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ ด้วยเหตุนี้ ราชเลขาธิการจึงต้องเป็นผู้ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยยิ่ง²

นอกจากนี้แล้ว มีข้อควรสังเกตร่วมกันว่า นอกเหนือจากการเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทอย่างเป็นทางการข้างต้นแล้ว นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่าง ๆ ก็ดี มีโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทอย่างไม่เป็นทางการอีกมาก เช่น ในงานพระราชพิธี งานพิธีต่าง ๆ หรือในเวลาติดตามเสด็จพระราชดำเนินไปในต่างจังหวัด และมักจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รับพระราชทานเลี้ยงร่วมโต๊ะเสวย ดังนี้ เป็นต้น ซึ่งในโอกาสต่าง ๆ เหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจทรงได้รับคำกราบบังคมทูลรายงาน หรือพระราชทานคำปรึกษาหารือแก่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้โดยตรง

เนื่องจากพระราชกระแสแนะนำต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อรัฐบาลรับใส่เกล้าใส่กระหม่อมมาปฏิบัติแล้ว ก็มักไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชนว่าเป็นผลเนื่องมาจากพระราชกระแสแนะนำ ดังนั้นตัวอย่างที่จะยกแสดงได้จึงมีน้อยกรณี

ตัวอย่างที่น่าสนใจกรณีหนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกของนายบุญชนะ อิตถการ ในหนังสือเรื่องบันทึก วิเคราะห์ และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย" ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลของศาสตราจารย์ สฤษฏา ธรรมศักดิ์ ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างวิกฤตการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ความว่า

¹ สัมภาษณ์ ม.ล.ทวีสันต์ ลดาวัลย์, ราชเลขาธิการ, 19 มีนาคม 2529.

² สัมภาษณ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 17 มีนาคม 2529.

"อาจารย์สัญญา ขณะนั้น เป็นประธานองคมนตรี (ที่ถูกต้อง เป็นองคมนตรี-ผู้เขียน) ต้องลาออกจากตำแหน่งนั้นชั่วคราว ท่านรู้สึกตื่นเต้นตระหนกใจมาก เมื่อในหลวงแต่งตั้ง ได้ เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณรับตำแหน่ง เฉพาะพระพักตร์ ทั้ง ๆ ที่ยังงงต่อหน้าที่ความรับผิดชอบ อันใหญ่หลวงนั้น และได้กราบบังคมทูลขอเป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราว เท่าที่จำเป็น เท่านั้น แล้ว จะขอพระราชทานอนุญาตกลับไปรับตำแหน่งทางองคมนตรีเช่นเดิม อาจารย์สัญญา เล่าว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานคำเตือนว่า ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริตรอบคอบ และ ที่สำคัญที่สุดก็คือ "อย่าให้ตกหลุมพราง" เป็นอันขาด ในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีนั้น ได้รับพระราชทานคำแนะนำจากสมเด็จพระบรมราชชนนีฯ ให้ปรึกษากับพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้ซึ่งทำหน้าที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความกลมเกลียวกันทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ทั้งสองประการนี้ อาจารย์สัญญา ได้ปฏิบัติตาม และเราก็เห็นผลต่อมามีว่า เป็นผลดีแก่ชาติบ้านเมืองเป็นอันมาก"¹)

อีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ แม้จะไม่มีผลกระทบทางการเมืองโดยตรงอย่างตัวอย่างแรก que แสดงมาข้างต้น แต่ผลในทางจิตใจสำหรับสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคม เกษตรกรรมมีใหญ่หลวงนัก คือพระราชกระแสที่ทรงแนะนำรัฐบาล เกี่ยวกับการฟื้นฟูและปรับปรุงพระราชพิธีที่ขมกจจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ ซึ่งมีความ เป็นมาดังนี้ คือ

"พระราชพิธีที่ขมกจจรดพระนังคัล หรือพิธีแรกนาขวัญ เป็นพระราชประเพณีดั้งเดิม ตั้งแต่โบราณกาลที่ได้ปฏิบัติจัดกันมาก่อนอย่าง เข้าฤดูฝน เป็นประจำทุก ๆ ปี ทั้งนี้ เพื่อความสวัสดี มงคลและความเจริญแห่งที่ผลของอาณาประชาราษฎร์ ได้จัด เป็นงาน 2 วัน คือพิธีที่ขมกจจรดวัน หนึ่ง และในรุ่งขึ้น เป็นวันพิธีแรกนาขวัญอีกวันหนึ่ง พระราชพิธีจรดพระนังคัล ได้ระงับมิได้จัด เป็น เวลา 24 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2479 ถึง พ.ศ. 2502 ระหว่างนั้น คงจัดแต่พระราชพิธีที่ขมกจจรด แต่อย่างเดียว

งานพระราชพิธีจรดพระนังคัล ได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ในสมัยรัชกาลปัจจุบัน เริ่มแต่ ปี 2503 เป็นต้นมา แต่งานนี้เรียกว่า "รัฐพิธีที่ขมกจจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ และในปี 2506 ได้จัดให้เป็นงานพระราชพิธีฯ ตามพระราชประเพณีเดิมตลอดมา ซึ่งนับว่าเป็นพระราชพิธีที่สำคัญ

¹ บุญชนะ อัดถากร, บันทึกการปฏิบัติ 1-3 เมษายน 2524 กับข้าพเจ้า. (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิบุญชนะอัดถากรเพื่อการศึกษาและวิจัย, 2525), หน้า 142.

และยิ่งใหญ่ไพเราะกว่าที่ได้เคยจัดมาแต่ดั้งเดิม เช่น

1) ได้มีพระราชดำริจัดทำ "พันธุ์ข้าวทรงปลูกพระราชทาน" ขึ้นแจกจ่ายแก่พสกนิกร
ที่ได้มีโอกาสมาร่วมเข้าเฝ้าฯ ในงานพระราชพิธีนี้ และตั้งที่มีโอกาสมาเข้าเฝ้าฯ ทุกจังหวัด
ทั่วราชอาณาจักร เพื่อเป็นสิริมงคลและเป็นมิ่งขวัญในการประกอบอาชีพให้เจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ
ขึ้นไป

ในการประกอบพระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญเป็นปี 2504 ซึ่งองค์พระประมุข
ของชาติในรัชกาลปัจจุบันนี้ ทรงเป็นประธานของพิธี ณ พลับพลาบริเวณพิธีมณฑลท้องสนามหลวง
เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2504 ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ขณะนั้นดำรงยศ
เป็นพลเอก และดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้าฯ ในงานพระราชพิธีนี้ ได้รับมอบถุง
ข้าวหอมชื่อนางมกล ซึ่งได้นำเข้าพระราชพิธีพิธีชงกลปีนั้นมาแล้วจากกรมการข้าว กระทรวงเกษตร
นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย จำนวนหนึ่งถุง ครั้นเมื่อเสด็จพระราชดำเนินกลับภายหลังเมื่อพระราช
พิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญนั้น เสร็จสิ้นแล้ว นายแก้วขวัญ วัชโรทัย มหาดเล็ก ได้นำถุงพันธุ์ข้าว
หอมที่ทูลเกล้าฯ ถวายนั้นมามอบให้ หม่อมเจ้าจักรพันธ์-เพ็ญศิริ จักรพันธ์ ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ทำ
หน้าที่พระยาแรกนา ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการข้าวอยู่ในขณะนั้น แล้วทูลว่า มี
พระราชกระแสรับสั่งว่า มีพระราชประสงค์ให้นำพันธุ์ข้าวทูลเกล้าฯ ถวายไปปลูกในบริเวณสวน
จิตรลดาพระราชวังดุสิต เพื่อนำไปใช้ในพิธีพิธีชงกลจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ แทนพันธุ์ข้าวที่กรม
การข้าวเคยจัดเองต่อไป และเพื่อจะได้แจกจ่ายแก่พสกนิกรที่มาเข้าเฝ้าฯ ในวันพระราชพิธีนี้
และตั้งที่มีโอกาสเข้าเฝ้าฯ ในจังหวัดต่าง ๆ ด้วย เพื่อเป็นมิ่งขวัญและเป็นสิริมงคลและความ
เจริญแห่งพืชผลของอาณาจักรสืบไป

เมื่ออธิบดีกรมการข้าว ได้นำความเรื่องนี้กราบเรียนต่อ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
เกษตรทราบแล้ว จึงได้นำเรื่องกราบบังคมทูลขอให้เจ้าหน้าที่กรมการข้าวเข้าไปดำเนินการ
ต่อไป เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว เจ้าหน้าที่กรมการข้าวจึงได้เข้าไป
ทำนาในบริเวณสวนจิตรลดา ต่อไป โดยได้เลือกพื้นที่ว่างในบริเวณสวนจิตรลดาทางด้านสนาม
ม้าราชตฤณมัย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสามารถทอดพระเนตรแปลงนาจากพระตำหนักที่
ประทับได้ และพสกนิกรที่สัญจรผ่านไปมาบนเส้นทางถนนศรีอยุธยาก็สามารถจะมองเห็นได้ด้วย

เมื่อทำแปลงนาเสร็จแล้ว รวม 3 แปลง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จทอดพระเนตรแปลงนา ซึ่งแต่ละแปลงมีเนื้อที่ประมาณแปลงละ 1,000 ตารางเมตรเศษ แล้วมีพระราชกระแสรับสั่ง ให้ทำนาด้วยวิธีปลูก 3 วิธี ๆ ละ 1 แปลง คือ นาดำ นาหยอด และนาหว่าน พันธุ์ข้าวที่ใช้ในการปลูกก็มีพระราชประสงค์ให้เลือกพันธุ์ ที่มีลักษณะดีเด่น และให้ผลผลิตสูงกับต้านทานโรคและแมลงที่เป็นศัตรูได้ด้วย ทั้งให้อยู่ในความนิยมของชาวนาและตลาดข้าวโดยทั่วไปด้วย เมื่อเก็บเกี่ยวได้ผลผลิตแล้ว กรมการข้าวก็นำไปทำการอบและรมยาป้องกันโรคและแมลงที่เป็นศัตรูข้าวแล้วก็นำไปเข้าพิธีพืชมงคลในพระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม แล้ววันรุ่งขึ้นก็นำไปใช้ในพิธีแรกนาขวัญสำหรับไถหว่านประมาณ 40 ก.ก. ส่วนที่เหลือในกระบุงคู่หาบทองและคู่หาบเงินของเทพี พระยาแรกนาพร้อมด้วยเทพีก็นำไปปลูกในแปลงนาสวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต ภายหลังเมื่อเสร็จพิธีแรกนาขวัญ ณ ท้องสนามหลวงในเช้าวันนั้น ตามพระราชประสงค์ และได้ถือเป็นประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบเนื่องกันต่อมาทุกปี เป็นประจำจนถึงปัจจุบันนี้

พันธุ์ข้าวที่เหลือจากพิธีดังกล่าวแล้วอีกจำนวนหนึ่ง จะมีปริมาณ 1,000 ก.ก. หรือในบางปีก็มีมากกว่า ก็นำไปใส่ในซองพลาสติกเล็ก ๆ ขนาด 4x2.5 นิ้วฟุต พิมพ์ชื่อ "พันธุ์ข้าวทรงปลูกพระราชทาน" และชนิดข้าว รวม 60,000 ซอง เพื่อแจกจ่ายให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ต่อไป

2) ได้เชิญคณะทูตานุทูต และผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่ประจำอยู่ในประเทศไทย เข้าเฝ้าฯ โดยได้จัดสร้างพลับพลาเข้าเฝ้าฯ ขึ้นเป็นพิเศษ และเปิดโอกาสให้นักทัศนศึกษาชาวต่างประเทศ ซึ่งนำโดยองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าเฝ้าฯ ได้ด้วย (รวมจำนวนปีละประมาณ 1,000 คน)

3) โดยที่ทรงพิจารณาเห็นว่า เกษตรกรเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดวันพระราชพิธีพืชมงคลของทุกปีเป็น "วันเกษตรกร" ของชาติ ทั้งนี้ เริ่มแต่ปี 2509 จนถึงปัจจุบันนี้ และพระองค์ได้ทรงยกย่องชาวนาเป็นบุคคลสำคัญอาชีพหนึ่งในด้านเกษตรกรรมของชาติ โดยให้กระทรวงเกษตรเบิกตัวชาวนาผู้ชนะเลิศการประกวดผลผลิตข้าวสูงสุดของแต่ละภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ เข้าเฝ้าฯ รับพระราชทานประกาศนียบัตรรางวัลจากพระหัตถ์ ณ พลับพลาบริเวณพิธีมณฑลแรกนาขวัญ ภายหลังที่พระราชพิธีนี้ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว เป็นประจำเป็นประจำตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้

งานวัน เกษตรกรนี้ ให้ทุกจังหวัดประกอบพิธีที่ชมงคลโดยพร้อมเพรียงกัน และ เชิญ
ชวนชาวนา ชาวไร่ ร่วมในการทำบุญ จัดให้มีการประกวดพืชและสัตว์ และมีการเฉลิมฉลอง
ร่วมด้วย

องค์พระประมุขของชาติในรัชกาลปัจจุบันนี้ นอกจากจะได้ฟื้นฟูพระราชประเพณีขึ้น
ดังกล่าวข้างต้น ยังได้ทรงพิจารณาให้ปรับปรุงและแก้ไขงานพระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ
เพื่อให้เห็นความสำคัญของการฟื้นฟูพระราชพิธีนี้ตลอดมา ดังตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม
2508 ดร.แสวง กุลทองคำ ยังดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงเกษตรอยู่ ได้รับคำสั่งจาก
ปลัดกระทรวงเกษตรให้ไป สังเกตการณ์เกี่ยวกับการที่พระยาแรกนาและเทพีนำเมล็ดพันธุ์ข้าว
ไปทำพิธีหว่านในแปลงนาในสวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต ภายหลังเสร็จงานพระราชพิธีจรดพระ
นังคัลแรกนาขวัญ ณ บริเวณพืชมณฑลสนามหลวงแล้ว ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งถึงความสำคัญของ
การฟื้นฟูพระราชพิธีนี้ขึ้นใหม่ และให้พิจารณาแก้ไข เกี่ยวกับการประกอบพระราชพิธีนี้บางประการ
ดังนี้

1) งานพระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญนั้น ต้องทำให้ประชาชนคนไทยรู้สึกว่าเป็น
ประเพณีที่มีค่าควรที่จะรักษาไว้ต่อไป เพราะเมืองเรา เป็นเมืองเกษตรกรรม และมีการทำ
นาเป็นหลักมากกว่าอาชีพเกษตรกรรมชนิดอื่น ๆ ตลอดทั้งมีชาวต่างประเทศอยากดูอยากชมมาก
ฉะนั้น พิธีนี้จึงต้องทำรอดชาวต่างประเทศได้ด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้พระราชทานข้อสังเกตว่า
คนไทยบางคนอาจเห็น เป็นเรื่องไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และเป็น เรื่องไม่สอดคล้องกับวิทยาการ
บางอย่าง เพราะการทำนายเกี่ยวกับเรื่องพระยาแรกนาหีบผ้านุ่งก็ดี หรือเกี่ยวกับพระโคกิน
ของอย่างนั้นอย่างนี้ก็ดี ดูจะไม่มัลลัทธิวิชาการแต่อย่างใด แต่อย่าลืมว่าเป็นประเพณีที่ทำมาใน
สมัยโบราณ ซึ่งเป็นสมัยที่วิทยาศาสตร์ยังไม่เจริญก้าวหน้าเหมือนสมัยนี้ ย่อมได้ผลทางจิตจิตใจ
และทางบำรุงขวัญของประชาชนโดยเฉพาะแก่ชาวนา ซึ่งเป็นคนหมู่มาก ที่เราจัดทำในสมัยนี้
เพราะเป็นประเพณีที่ได้ผลดีในอดีตมาแล้ว เราจึงรักษาไว้ จึงควรจะได้พิจารณาทำความเข้าใจ
ใจแก่คนไทยและชาวต่างประเทศในข้อนี้ด้วย

2) การไถตะโดยรี 3 รอบ ไถแปรโดยขวาง 3 รอบ หว่าน 1 รอบ และไถกลบ
อีก 3 รอบ รวมเป็น 10 รอบ นั้น พระราชทานข้อสังเกตว่า ดูออกจะซ้ำและร้อนจัดเมื่อเสร็จ
การไถและหว่านแล้ว ต่างก็รีบเข้าโรงพิธีดูไม่เป็นระเบียบ จะมีทางพิจารณาให้เร็วและเป็น

ระเบียบเหมาะสมกว่าได้ก็จะเป็นการดี

๓) เสียงฆ้องที่ดี เมื่อโลกกลบทุกรอบ ควรให้ดัง และถ้าจะมีการประโคมเสียงดุริยางค์อย่างอื่นให้ดังก้องกังวานกว่าที่เป็นอยู่ได้ก็จะดี และพระราชทานข้อสั่ง เกิดต่อไปว่า สมัยก่อนเสียงฆ้องที่ตีนั้นคงดังกังวาน เหมาะสมแก่กาลสมัย เพราะยานพาหนะที่ให้เสียง เช่น รถยนต์ เรือยนต์ เสียงคน และเสียงอื่น ๆ มีน้อย ตลอดทั้งประชาชนก็ยังมีจำนวนน้อยอยู่ แต่สมัยนี้มีเสียงยานพาหนะและเสียงอื่น ๆ มากขึ้น จึงทำให้เสียงฆ้องที่ดังกังวานในสมัยก่อนฟังดูเบาไปไม่เหมาะสมแก่สมัยนี้ ตลอดทั้งเพียงแค่เสียงฆ้องอย่างเดียวก็ไม่ดังกังวานพอที่จะชักจูงให้ผู้ชมได้นิยมชมชื่นงานพระราชพิธีนี้ได้ จึงควรมีเครื่องดุริยางค์อย่างอื่นหรือเครื่องขยายเสียง เข้าช่วยด้วย

๔) พิธีทำขวัญข้าว เช่น ทำเมื่อก่อนข้าวออกรวงหรือหลังปักดำแล้วครั้งหนึ่ง และเมื่อเก็บข้าวมาไว้ในเรือนนวดข้าวอีกครั้งหนึ่ง ควรจะได้ส่ง เสริมให้ส่วนราชการจัดทำเป็นตัวอย่างและชักชวนให้ประชาชนทำด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้พระราชทานข้อสั่ง เกิดว่า นาที่พระองค์ทรงจัดทำในบริเวณสวนจิตรลดาโบราณนั้น โปรดเกล้าฯ ให้มีพิธีทำขวัญข้าวเป็นประจำมิได้ขาด เพราะการทำขวัญข้าวไม่มีข้อเสียหายอย่างไร แต่ได้ประโยชน์ที่รักษาประเพณีดั้งเดิมของเราไว้มิให้สูญหาย

ตามพระราชกระแสรับสั่งดังกล่าวข้างต้น กระทรวงเกษตรก็ได้มอบให้คณะกรรมการพิจารณาดำเนินงานพระราชพิธีที่ชมงคลจรดพระนังคัลแรกนาขวัญฯ พิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามพระราชกระแสรับสั่ง ซึ่งหัวหน้าฝ่ายพราหมณ์ ผู้แทนสำนักพระราชวัง ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมศิลปากร และผู้แทนกระทรวงกลาโหม ได้ร่วมมือกันแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามพระราชกระแสรับสั่งแล้วโดยลำดับตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ ¹

ค. ทรงสนับสนุนรัฐบาล

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มิได้ทรงละเลยที่จะทรงใช้พระราชอำนาจในการสนับสนุนรัฐบาล เมื่อทรงเห็นว่ากิจการที่รัฐบาลจะทำนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่ก็เช่นเดียวกันกับกระแสพระราชดำริที่พระราชทานแก่รัฐบาลในโอกาสต่าง ๆ คือ ความสนับสนุน

¹ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, พระมหากษัตริย์ไทย, (พระนคร, 2514).
ไม่มีเลขหน้า.

ที่พระราชทานนั้น มักเป็นการภายในระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาล ไม่สู้จะได้เปิดเผยต่อสาธารณชนมากนัก เว้นแต่รัฐบาลเห็นเป็นการสมควร การที่ทรงสนับสนุนนั้น บางคราวมองดูด้วยสายตาคณธรรมาแล้ว ก็เห็นได้ชัดแจ้งว่า ต้องทรงเสียสละ และพระราชทานอาณาประโยชน์ส่วนพระองค์ให้แก่รัฐบาลมิใช่น้อย ด้วยพระมหากรุณาเห็นแก่ประโยชน์ของแผ่นดินเป็นสำคัญ

ตัวอย่างแรกในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีถึงแก่อนิจกรรมลง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีพยายามแสวงหาบุคคลผู้ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน ก็ไม่เห็นผู้ใดสมควรยิ่งไปกว่าพันเอกพระยาศรวิสารวาจา ซึ่งดำรงตำแหน่งองคมนตรีอยู่ในขณะนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือกราบบังคมทูลว่า

"สำนักนายกรัฐมนตรี

19 กรกฎาคม 2505

ขอเดชะ ฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาส กราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อทรงทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ถึงข้อพิจารณาของข้าพระพุทธเจ้า ในการแต่งตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในการช่วยเหลือข้าพระพุทธเจ้าบริหารราชการแผ่นดินตำแหน่งหนึ่งว่า นับตั้งแต่ตำแหน่งนี้ได้ว่างลง เนื่องจากพลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีคนเดิมได้ถึงแก่อนิจกรรมแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจึงคิดด้วยเกล้าฯ ว่า จะให้ตำแหน่งนี้คงว่างไว้ก่อนและโดยคิดว่าจะปรับปรุงระเบียบบริหารในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เหมาะสมกับกาลสมัยยิ่งขึ้น ประกอบทั้งข้าพระพุทธเจ้าได้พิจารณาเห็นว่า ขณะนี้การบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าดำรงอยู่ได้เพิ่มพูนขึ้น เป็นอันมาก ควรจะตั้งที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ โดยมีประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นหัวหน้า เพื่อช่วยเหลือข้าพระพุทธเจ้าในด้านวิทยาการ โดยเฉพาะเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก ซึ่งในขณะนี้ทางรัฐบาลกำลังดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อการนี้อยู่คาดว่า จะประกาศใช้ในไม่ช้านี้

เนื่องจากคณะที่ปรึกษาดังกล่าวนี้นิยมประกอบด้วยผู้ที่มีคุณวุฒิสูงด้วยกันหลายด้าน
 ดังที่ได้กราบบังคมทูลข้างต้น ฉะนั้น ข้าพระพุทธเจ้าจึงพยายามเลือกเฟ้นผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง
 เป็นประธานที่ปรึกษา ด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้เป็นที่เคารพเลื่อมใสของบุคคล
 ทั่วไป ซึ่งการนี้ จากผลของการที่ได้พิจารณาเฟ้นหาโดยรอบคอบแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าขอพระ
 ราชทานพระกรุณาที่จะกราบบังคมทูล เพื่อทรงทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า ไม่อาจหาผู้ใด
 ที่มีความเหมาะสม เสมอเหมือน พระยาศรีวิสารวาจา องคมนตรีในได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทได้
 เพราะ เป็นผู้ที่มีเกียรติคุณ และอุดมด้วยคุณวุฒิ เป็นที่เคารพเลื่อมใสของบุคคลโดยทั่วไป ด้วย
 เหตุนี้ ข้าพระพุทธเจ้าจึงขอกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อขอพระยาศรีวิสารวาจา มาดำรงตำ
 แหน่งนี้สืบไป ข้าพระพุทธเจ้าทราบด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมเป็นอย่างดีว่า ได้ฝ่าละอองธุลี
 พระบาทได้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณต่อคณะรัฐบาลนี้ และข้าพระพุทธเจ้าด้วยดีตลอดมา ข้าพระ
 พุทธเจ้าจึงหวังด้วยเกล้าว่า หากการนี้จะเป็นที่ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทแล้ว ข้าพระ
 พุทธเจ้าก็ขอพระราชทานอภัยด้วย การกระทำไปดังนี้ ก็ด้วยความซื่อสัตย์จงรักภักดีในได้ฝ่าละ
 อองธุลีพระบาท และหวังประโยชน์ของแผ่นดินเป็นที่ตั้ง

สำหรับ พระยาศรีวิสารวาจา หากจะทรงพระมหากรุณาแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ใคร่
 จะขอรับพระบรมราชานุญาตยืมตัวมาช่วยราชการทางสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่บัดนี้ เป็นการชั่วคราวก่อน
 ต่อเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ที่แก้ไข
 ใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจะได้กราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อแต่งตั้งพระยา
 ศรีวิสารวาจา ดำรงตำแหน่ง เป็นประธานที่ปรึกษาของข้าพระพุทธเจ้าสืบไป

การจะควรประการใด สุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม.

ข้าพระพุทธเจ้า ส. ธนะรัชต์

นายกรัฐมนตรี. ¹

¹ พระยาศรีวิสารวาจา, "พระมหากษัตริย์ในประเทศไทย", หน้า 3-4.

และได้รับพระราชทานพระราชหัตถ์ เลขาตอบ ความว่า

พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน

วันที่ 20 กรกฎาคม พุทธศักราช 2505

ถึง นายกรัฐมนตรี

หนังสือลงวันที่ 19 เดือนนี้ แสดงความคิดเห็นในการที่จะปรับปรุงระเบียบบริหาร
ในสำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดจนการพิจารณาเลือกหาตัวบุคคลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งประธาน
ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือในด้านวิทยาการ ว่าขณะนี้ รัฐบาลกำลัง
ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีอยู่ แต่ในส่วนบุคคลที่
จะให้ดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษานั้น ท่านเห็นว่า พระยาศรีวิสารวาจา เป็นผู้ที่เหมาะสม
จึงขออนุญาต เพื่อได้ยืมตัวไปช่วยราชการทางสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการชั่วคราวก่อน ความ
ละเอียดแจ้งอยู่แล้วนั้น ได้ทราบแล้ว

ฉันเอง พร้อมทั้งจะช่วยส่งเสริมให้ราชการทางฝ่ายบริหารปกครองบ้านเมืองดำเนิน
ไปด้วยดีอยู่เสมอ ทั้งยินดีที่จะได้เห็นผู้มีวิมุติ ได้ทำประโยชน์แก่ประเทศชาติ จึงไม่มีข้อขัดข้อง
อันใดที่จะอนุญาตให้ พระยาศรีวิสารวาจา ไปช่วยราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการชั่วคราว
พลางก่อนตามที่ขอมานั้น และเมื่อได้แก้ไขพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้แล้ว ก็พร้อมจะแต่งตั้งให้
เข้าดำรงตำแหน่งตามที่ได้เสนอขอตั้งมาต่อไปด้วย.

(พระปรมาภิไธย) ภูมิพลอดุลยเดช ปร. ¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูปที่ดิน เมื่อปีพุทธศักราช 2518 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานที่นาของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งหมดรวม 51,967 ไร่ 95 ตารางวา เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเป็นการประเดิมเริ่มแรก เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เจ้าของที่ดินอื่น ๆ โดยให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ส่วนการชดเชยค่าที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้งเป็นกองทุน เพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นตามแบบสหกรณ์การเกษตรหุบกะพง จำกัด อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดหมู่บ้านสหกรณ์ เพื่อการเกษตรที่จะได้ทรงแต่งตั้งขึ้น ¹

ในการนี้ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ความว่า

" สำนักนายกรัฐมนตรีขอประกาศให้ทราบทั่วกันว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระบรมราโชบาย ให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยขอให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทั้งหมด มีเนื้อที่ 51,967 ไร่ 95 วา แยกเป็นที่ดิน

1. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	13,534 ไร่	- งาน 76 วา
2. จังหวัดฉะเชิงเทรา	14,969 ไร่	- งาน 12 วา
3. จังหวัดนครปฐม	1,727 ไร่	1 งาน 89 วา
4. จังหวัดเพชรบุรี	236 ไร่	1 งาน 43 วา
5. จังหวัดสุพรรณบุรี	16 ไร่	1 งาน 40 วา
6. จังหวัดปทุมธานี	16,716 ไร่	1 งาน 99 วา
7. จังหวัดสระบุรี	1,200 ไร่	2 งาน 79 วา
8. จังหวัดนครนายก	3,566 ไร่	2 งาน 57 วา

¹ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามพระราชดำริ, (กรุงเทพมหานคร : กรมวิชาการ, 2520), หน้า 141.

อนึ่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริว่า ค่าเช่าใช้ค่าที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น ควรให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จัดตั้ง เป็นกองทุน เพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์ ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นในเขตที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดังกล่าว สหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะดำเนินการตามแบบสหกรณ์การเกษตรหุบกะพง จำกัด อำเภอลำลูกกา จังหวัดเพชรบุรี กองทุนดังกล่าวนี้ จะอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดหมู่บ้านสหกรณ์เพื่อการเกษตร ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งขึ้น

สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอประกาศให้ทราบทั่วกัน เพื่ออาณาประชาราษฎร์ทั้งหลาย จักได้รู้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณโดยทั่วกัน พระราชกรณียกิจที่ได้ทรงบำเพ็ญครั้งนี้ แสดงให้เห็นประจักษ์ชัดถึงทศพิธราชธรรมอันทรงปฏิบัติอยู่เป็นนิจ เป็นการพระราชทาน "ภูมิทาน" ได้แก่ที่ดินที่ทำกิน แก่ประชาชนชาวนาชาวไร่ทั้งหลาย เพื่อการเกษตรกรรมสืบต่อไป พระมหากรุณาธิคุณครั้งนี้ ควรจะได้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บรรดาเจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ เพื่อที่จะดำเนินการตามรอยเบื้องพระยุคลบาท สนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินของทางราชการโดยทั่วหน้ากัน

ประกาศ ณ วันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2518

(ลงชื่อ)

คึกฤทธิ์ ปราโมช

(หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช)

นายกรัฐมนตรี ¹

ผลจากการนี้ปรากฏว่า ทำให้การปฏิรูปที่ดินของรัฐบาล ได้รับความเข้าใจและร่วมมือจากประชาชนทั่วไป เพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างยิ่ง

¹ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการตาม

ข. พระราชอำนาจในฐานะพระประมุข

แจก เช่น เดียวกันกับพระมหากษัตริย์ที่ทรงดำรงฐานะ เป็นประมุขของรัฐอื่น ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ในมาตรา 3 ความว่า

" มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็น ประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"¹

และมีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กระจัดกระจายอยู่ใน หมวดต่าง ๆ อีกมาก เช่น ในหมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ หมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา หมวด 7 ว่าด้วย คณะรัฐมนตรี และหมวด 8 ว่าด้วยศาล

ก่อนที่จะพิจารณาลงไปในรายละเอียดแห่งการใช้พระราชอำนาจในฐานะพระ ประมุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางด้านบริหารและนิติบัญญัติ โปรดพิจารณาพัฒนาการของบท บัญญัติในรัฐธรรมนูญ เฉพาะในหมวดพระมหากษัตริย์เท่าที่เป็นมาในประเทศไทยตั้งแต่ต้น โดย วิเคราะห์เปรียบเทียบจากรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ ๆ รวม 7 ฉบับ คือ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490
- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492
- 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511
- 6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
- และ 7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

✓ บทบัญญัติที่เหมือนกันหรือมีนัย เดียวกันทุกฉบับ

บทบัญญัติที่เหมือนกันหรือมีนัย เดียวกันในหมวดพระมหากษัตริย์ ของรัฐธรรมนูญทั้ง 7 ฉบับดังกล่าวข้างต้น คือ

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ..., หน้า 489.

- 1) องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้
- 2) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก
- 3) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตาม

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

- 4) พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย

หมายเหตุ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มีความต่อท้ายใน (4) ว่า "ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง"

บทบัญญัติที่เหมือนกันหรือมีนัยเดียวกันในบางฉบับและต่างกันบางฉบับ หรือบางฉบับไม่ได้บัญญัติไว้

1) บทบัญญัติที่ว่า "การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการราชสืบสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา" มีความปรากฏอยู่ในทุกฉบับยกเว้น ฉบับ พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 คือ

ฉบับ พ.ศ. 2492 มีบทบัญญัติเพิ่มเติมต่อท้ายว่า

"...การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 จะกระทำมิได้"

ฉบับ พ.ศ. 2511 แตกต่างที่มีบทบัญญัติเพิ่มเติมต่อท้ายว่า "ให้กระทำโดยวิธีการอย่างเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ" แทนข้อความว่า "และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา"

ส่วนฉบับ พ.ศ. 2517 และฉบับปัจจุบัน นั้น มีข้อความต่อท้ายเพิ่มเติมว่า

"...หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบ ในการให้พระราชธิดา สืบราชสันตติวงศ์ก็ได้"

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกับ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ"

- 2) บทบัญญัติที่ว่า "ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้" มีความปรากฏอยู่ในทุกฉบับ ยกเว้น "ฉบับ พ.ศ. 2475" และ "ฉบับ พ.ศ. 2489" ที่ไม่ได้มีบทบัญญัติในหมวดพระมหากษัตริย์กล่าวไว้เลย
- 3) บทบัญญัติที่ว่า "พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง" บทบัญญัตินี้มีเฉพาะใน "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475" เท่านั้น ฉบับอื่นไม่มี
- 4) บทบัญญัติที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะสถาปนารัฐมนตรีและพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์" มีเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 เท่านั้น ส่วนฉบับ พ.ศ. 2475, พ.ศ. 2489 และ ฉบับ พ.ศ. 2490 ไม่ได้บัญญัติไว้
- 5) บทบัญญัติที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสำหรับถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดิน" มีอยู่เฉพาะในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 เท่านั้น เพราะในระยะต่อจากนั้นได้ยกเลิกตำแหน่ง "อภิรัฐมนตรี" และมีตำแหน่ง "องคมนตรี" ขึ้นแทน
- 6) บทบัญญัติที่มีสาระสำคัญว่า "ในเมื่อการมีพระมหากษัตริย์ จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดจะทรงบริหารพระราชภารกิจ ไม่ได้จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ" มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 ที่มีบทบัญญัติเหมือนกัน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 บัญญัติให้อภิรัฐมนตรี เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง "บุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา
- 7) บทบัญญัติที่ว่า "ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความใน (6) ที่กล่าวก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ ไม่สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จ

ราชการแทนพระองค์ เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรี เสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 เท่านั้นที่บัญญัติเหมือนกัน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มีบทบัญญัติ "ให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว"

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มีบทบัญญัติ "ให้รัฐสภาปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่รัฐสภายังมิได้ตั้งผู้ใด ให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุสูงสุดสามคน ประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราว"

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 มีบทบัญญัติ "ให้คณะอภิรัฐมนตรี เข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ทันที"

บทบัญญัติที่เพิ่มเติมขึ้นนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

เป็นต้นมา

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา บทบัญญัติในหมวดพระมหากษัตริย์ได้มีเพิ่มเติมละเอียดยิ่งขึ้น กล่าวคือ

1) บทบัญญัติที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอีกไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี"

คณะองคมนตรี มีหน้าที่ถวายความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติในลักษณะนี้เหมือนกัน แต่ต่างออกไปตรงที่จำนวนองคมนตรีซึ่งมีบทบัญญัติว่า "...และองคมนตรีอีกไม่เกินสิบสี่คน..."

2) บทบัญญัติที่ว่า "การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีก็ตีการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ก็ตี ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานองคมนตรี หรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่น หรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติเหมือนกัน

3) บทบัญญัติที่ว่า "องคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการ เมืองอื่น ๆ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและ ต้องไม่ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ"

ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, และ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติเหมือนกัน

4) บทบัญญัติที่ว่า "ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องปฏิญาณตน เฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

"ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่าข้าพระพุทธเจ้าจะซื่อสัตย์ สุจริตและจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของ ประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุก ประการ"

ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, และ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติเหมือนกัน ยกเว้น ของ พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, และ พ.ศ. 2521 ที่ไม่มีบทบัญญัติในวงเล็บที่ต้องกล่าว "พระปรมาภิไธย"

5) บทบัญญัติที่ว่า "องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือ มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง"

ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, และ พ.ศ. 2521 มีเหมือนกันทุกประการ

6) บทบัญญัติที่ว่า "การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย"

ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, และ พ.ศ. 2521 มีเหมือนกัน ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ที่มีบทบัญญัติเพิ่มเติมต่อท้ายว่า "...และในกรณีใดที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง หรือถอดถอนให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ"

7) บทบัญญัติที่ว่า "ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตาม มาตรา... หรือมาตรา... ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน"

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ตามมาตรา...หรือมาตรา...ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามวรรคหนึ่งก็ดี ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามวรรคสองก็ดี ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ เป็นประธานองคมนตรีมิได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีชั่วคราว"

บทบัญญัติ เช่นที่กล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติโดยนัยเดียวกัน

8) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ก็เช่นเดียวกัน ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติโดยนัยเดียวกันกล่าวคือ

"ก่อนเข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ...หรือมาตรา ...ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภา ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

"ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ"

9) ที่มีบทบัญญัติเพิ่มเติมมานั้น มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เท่านั้นที่มีบทบัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงบรรลุนิติภาวะ เมื่อพระชนมายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์"

10) บทบัญญัติที่มีนัยเกี่ยวกับอีกมาตราหนึ่งก็คือ บทบัญญัติกับกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง กล่าวคือ

"ในกรณีที่พระราชบัลลังก์ทากว่างลง ให้คณะองคมนตรี เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ตามวรรคหนึ่งให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ตามมาตรา... หรือมาตรา... หรือระหว่างเวลาที่ประธานองคมนตรี เป็นผู้สำเร็จราชการตามมาตรา... วรรคหนึ่งก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ๆ แล้วแต่กรณีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป ทั้งนี้จนกว่าจะได้ประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้แล้ว เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปตามวรรคสอง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามวรรคสอง หรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา..... วรรคสามมาใช้บังคับ”

ในลำดับต่อไป จะได้พิจารณาถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เน้นประเด็นพระราชอำนาจในฐานะพระประมุข พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งด้านบริหารและนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร

(1) ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นที่มาแห่งพระราชอำนาจในข้อนี้คือ มาตรา 146 ซึ่งบัญญัติว่า

“ มาตรา 146 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน หากจะเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี”¹

จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าด้วยบทรัฐธรรมนูญมิได้ให้อรรถาธิบายไว้อย่างใดว่า นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใด และควรมีคุณสมบัติหรือเงื่อนไขอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากมองกันโดยผิวเผินแล้วก็อาจจะชวนให้นึกไปได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีดุลพินิจที่จะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเป็นเด็ดขาด เลือกสรรผู้ใดก็ได้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่แท้จริงแล้ววิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตยในส่วนอื่น ๆ อีกมากที่เป็นข้อจำกัดกับการใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ โดยเฉพาะหลักที่ว่า จะทรงแต่งตั้งบุคคลที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนอยู่

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 177 วรรค 2 บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีจะต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร....)²

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ.... หน้า 548.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 425.

ก็เป็นที่น่าอนในเบื้องต้นแล้วว่า จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีมาจากบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ แต่ในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง ซึ่งมีเป็นจำนวนมากหลายร้อยคนนั้น จะทรงแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ย่อมแล้วแต่คำกราบบังคมทูลแนะนำของประธานรัฐสภา ซึ่งจะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และตามทางปฏิบัติที่ว่าที่เคยมีมา ก่อนที่ประธานรัฐสภาจะกราบบังคมทูลแนะนำเป็นประการใด ก็มักมีการเรียกประชุมเป็นการภายในชนิดที่เรียกว่า "ชาวเสียง" สอบถามความเห็นจากสมาชิกรัฐสภาทั้งหลายเสียก่อน ว่าเห็นสมควรจะกราบบังคมทูลแนะนำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งท่านผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี จึงจะเป็นการเหมาะสม เพราะเมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งแล้ว นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ จะต้องบริหารราชการแผ่นดินสืบไปด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่สุด ที่ได้มีการสอบถามกันเป็นการภายในเสียก่อน ที่ประธานรัฐสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลแนะนำ

แม้ในบางสมัยที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ถึงกระนั้น ประธานรัฐสภาซึ่งจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็มักนำความข้อนี้ไปหารือหรือ "ชาวเสียง" สมาชิกรัฐสภาเป็นการภายในเสียก่อนเสมอ จะมีการมีที่เป็นข้อยกเว้นอยู่ ก็เห็นจะเพียงกรณีเดียว คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเกิดจลาจลขึ้นในบ้านเมืองจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง หากจะรอให้มีการชาวเสียงกันในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เสียก่อนก็จะไม่ทันการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ องคมนตรี เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพลตรีศิริ ลิริโยธิน ประธานสภานิติบัญญัติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และมีพระราชกระแสรับสั่งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในตอนเย็นวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งก็ปรากฏว่าเป็นผลดี เพราะทำให้ความสงบกลับคืนมาโดยรวดเร็ว ส่วนในกรณีอื่นนอกจากเหตุพิเศษครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงรับฟังคำแนะนำจากประธานรัฐสภา ซึ่งจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก่อนเสมอ

โปรดพิจารณาตัวอย่างใน 2 กรณีต่อไปนี้

กรณีแรก หลังจากที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 แล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรี ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง ภายหลังจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาถึงเสถียรภาพของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลหลายคนถูก

วิจารณ์ว่า ไม่เหมาะสมต่อตำแหน่ง จากนั้นในวันที่ 23 พฤษภาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการประชุมกันเป็นการภายใน เพื่อชาวเสียด้าวนายรัฐมนตรี ปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ สนับสนุนให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ กลับมาดำรงตำแหน่งอีก หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำความข้อนี้ไปแจ้งทราบต่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ทราบ ในวันรุ่งขึ้น คือวันที่ 24 พฤษภาคม 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ มีหนังสือถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตอบรับเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป เมื่อเป็นที่ตกลงแน่นอนดังกล่าวแล้ว หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เดินทางไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชวังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในวันที่ 25 พฤษภาคม 2517 เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายพระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็น นายกรัฐมนตรี เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ต่อมาในวันที่ 26 พฤษภาคม 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เดินทางไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชวังไกลกังวล จากนั้นจึงได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ¹

จากตัวอย่างในกรณีนี้ ควรสังเกตว่าแม้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ที่ใช้บังคับ อยู่ในเวลานั้นจะมีได้มีบทบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้อง เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ก็ได้มีการ เรียกประชุมภายในของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเอง เพื่อชาวเสียด้าวเห็นสมควรจะให้ผู้ใดดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นำความขึ้นกราบบังคมทูลแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ยังมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งในทันที หากแต่ทรงรอให้นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเดินทางมาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเสียก่อน เพื่อความแน่นอน แล้วจึงทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทาน

กรณีที่สอง เป็นเรื่องการใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดว่า นายกรัฐมนตรีต้อง เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร

แรกทีเดียวเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช

¹ สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ตุลาคม 2518 ถึงธันวาคม 2518 . (กรุงเทพมหานคร : สยามบรรณ, [2518]), หน้า 29-30.

เป็นหัวหน้าพรรค ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด คือได้ถึง 72 เสียง จึงเป็นที่คาดหมายกันว่าพรรคประชาธิปัตย์จะเป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคประชาธิปัตย์เองก็ได้มีการติดต่อขอความร่วมมือกับพรรคการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคเกษตรสังคม เพื่อจัดตั้งรัฐบาล ครั้นมีการเปิดประชุมรัฐสภาในต้นเดือนกุมภาพันธ์ ที่ประชุมเลือกตั้งนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรและเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2518 นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้เชิญหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง และเลขาธิการพรรคต่าง ๆ ไปพบเพื่อชาวเสียง ผลปรากฏว่าส่วนใหญ่แสดงเจตนาจะสนับสนุนให้พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และให้หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาในวันรุ่งขึ้น จึงได้มีการประชุมเป็นการภายในของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง เพื่อชาวเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ผลปรากฏว่า ที่ประชุมให้คะแนนเสียงสนับสนุน หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช 133 เสียง จากจำนวนผู้เข้าประชุมทั้งหมด 223 คน ดังนั้นในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ จึงนำความขึ้นกราบบังคมทูล และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ในวันที่ 6 มีนาคม 2518 หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ได้นำคณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร การประชุมเริ่มเมื่อเวลา 09.30 น. และสิ้นสุดลงเมื่อเวลา 22.45 น. ในการลงมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงคะแนนไว้วางใจรัฐบาลแบบลงคะแนนลับ ผลปรากฏว่ารัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจ ด้วยคะแนนเสียง 152 เสียง ต่อ 111 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง บัทรเสีย 1 เสียง จึงเป็นอันว่า คณะรัฐมนตรีชุดของหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามวิธิต่าง

ดังนั้นต่อมา นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้เรียกประชุมหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรค ที่รัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อชาวเสียงหาตัวนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ในวันที่ 10 มีนาคม 2518 และท้ายที่สุดในวันที่ 13 มีนาคม 2518 ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นการภายใน เพื่อชาวเสียงหาตัวนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง คราวนี้ปรากฏว่า หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับเสียงข้างมากเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนน 135 เสียง

เลือกพันเอกสมคิด ศรีสังคม 59 เสียง งดออกเสียง 91 เสียง รวมจำนวนได้ 285 เสียง (มากกว่าจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งมีเพียง 262 คน) และประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีในวันรุ่งขึ้น คือ วันที่ 14 มีนาคม 2518 ¹ และเมื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ได้เข้าแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 ที่ประชุมลงมติให้ความไว้วางใจ ด้วยคะแนน 140 ต่อ 124 เสียง ²

ในกรณีนี้มีข้อควรสังเกตว่า ก่อนจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลแนะนำแต่ละครั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งที่จะมิให้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น โดยได้ใช้วิธีการข่าวเสียงจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ รอบหนึ่งก่อน แล้วข่าวเสียงเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎร อีกครั้งหนึ่ง แต่ถึงกระนั้นก็ยังมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นจนได้ เป็นผลให้นายกรัฐมนตรีที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งช่วงแรก คือ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เหตุอย่างนี้ย่อมเกิดขึ้นได้ เป็นปกติเมื่อผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใด ได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด จึงมีความจำเป็นต้องตั้งรัฐบาลผสม ปัญหาว่าพรรคใดจะรวมกับพรรคใดจัดตั้งรัฐบาลจึง เป็นเรื่องที่ชวนให้ยุ่งยากใจมิใช่น้อย แต่ถ้าผลการเลือกตั้งปรากฏว่า มีพรรคใดพรรคหนึ่ง ได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองนั้น ก็ควรได้รับพระราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

เกี่ยวกับพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และกระบวนการข่าวเสียงนี้ หลวงประจวบนิติสาร (ประกอบ บุญยัษฐิติ) ได้เคยกล่าวอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการประชุมร่วมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2504 ไว้อย่างน่าฟังว่า

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-59.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

"ความหมายของกรรมาธิการระเบียบวาระที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นนี้ อยู่ภายใต้หัวข้อรัฐบาล ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องบริหาร เป็นเรื่องพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจอธิปไตยทางหนึ่ง คือ ทรงใช้อำนาจบริหารนั่นเอง ท่านประธานคงจะจำได้ว่าในประวัติระบอบรัฐสภา ระบอบประชาธิปไตย ระบอบรัฐธรรมนูญของเราที่เป็นมา 29 ปีนี้ ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดเลยที่บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนหรือพฤฒสภาหรือวุฒิสภาอะไรก็ตาม ไม่มีตัวบทเช่นนั้นเลย แต่ว่ามีตัวบทอยู่ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับว่า เมื่อทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ประธานสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในระบอบประชาธิปไตย เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ประธานสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการก็ย่อมเป็นที่เข้าใจกันว่า ประธานสภาเป็นผู้ถวายคำแนะนำในการตั้งนายกรัฐมนตรี เหตุที่รัฐธรรมนูญเขียนอย่างนั้นก็เพราะว่า รัฐธรรมนูญของเราเท่าที่มีมา เป็นระบบพรรคการเมือง เสียงข้างมากของสภาย่อมเป็นใหญ่ และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ รัฐบาลต้องเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ตอนจะเข้าจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา เมื่อบริหารอยู่ก็ต้องบริหารอยู่ครบเท่าที่สภาไว้วางใจอยู่ ก็เข้าสู่ระบบพรรคอย่างสมบูรณ์แบบ เมื่อเช่นนี้แล้วใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี ใครจะมาเป็นรัฐบาล ก็ย่อมขึ้นอยู่กับความเชื่อถือ ความไว้วางใจของสภา เมื่อมีเหตุดังนั้นแล้ว วิธีการที่จะทราบว่าคุณนิยมหรือเสียงของสภานี้เป็นฉันใด ก็ไม่มีทางใดดีกว่าที่พระมหากษัตริย์จะทรงรับสั่งหรือมีพระบรมราชโองการให้ประธานสภาเข้าเฝ้า แล้วก็ทรงได้ถาม ประธานสภาที่แนะนำตามที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่า ใครสมควรเป็นนายกรัฐมนตรีใครได้รับคะแนนนิยมมาก เพราะเหตุเช่นนั้นจึงได้เกิดมีพิธีการ ซึ่งความจริงนอกแบบนอกแผน ไม่มีประเทศไหนเขาทำ แต่ประเทศไทยเราทำกันมา คือ มานั่งประชุมกันในสภาแล้วก็มาหยั่งเสียง ชาวเสียงยกมือลงคะแนนลับ คะแนนเปิดเผยอะไรก็ตาม ว่าใครสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี แบบนี้ในที่อื่นไม่มีใครเขาทำกัน เพราะว่าเมื่อเป็นระบอบพรรคแล้ว ก็ย่อมเป็นที่ทราบกันว่าพรรคไหนมีเสียงข้างมากในสภา ถ้าเสียงข้างมากนั้นเป็นเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดนั้นก็ไม่มีปัญหาอะไร ที่มีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดนั้นจะต้องจัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าพรรคนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ไม่มีปัญหา เว้นแต่บางประเทศ เช่นประเทศฝรั่งเศส การขอรับความไว้วางใจมี 2 ชั้น 3 ชั้น 2 ชั้น 3 ชั้น เพราะฉะนั้น เสียงข้างมากเด็ดขาด บางทีก็ไม่แน่แน่ แต่ในประเทศอื่นนั้นเขาเห็นว่า ใครมีเสียงข้างมากก็มาจ่อมเป็นรัฐบาล และพระมหากษัตริย์ก็มีพระบรมราชโองการ

ให้หัวหน้าพรรคนั้น เข้า เฝ้า เลย ประธานสภาไม่ต้องถวายนั่งอะไรอีก แต่สำหรับประเทศไทยไม่ทราบว่าจะกำเนิดอย่างไร เห็นจะเป็นความไม่แน่ใจของผู้ที่ทรงอำนาจอยู่ในขณะหนึ่ง หรือเป็นหัวหน้าหรืออะไรนี้ไม่แน่ใจก็ลองหยังเสียงกันเสียก่อน ผู้ก้มกันเสียก่อนในสภา เพราะกลัวว่าถ้ามีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเข้ามาแล้วอาจจะไม่ได้รับความไว้วางใจ เรื่องเป็นอย่างนี้ เพราะฉะนั้นวิถีทางปฏิบัติของรัฐธรรมนูญของเรา แต่เดิมมาจึงมีการหยังเสียงในสภา ซึ่งเป็นเรื่องผิดแผกจากการปฏิบัติในนานาประเทศทั้งหลาย อย่างไรก็ตามก็ตีความความขยับย่อว่า ในระบอบที่เป็นอยู่แล้วนี้ประธานสภาเป็นผู้ถวายนั่งโดยพิจารณาสถานการณ์เวลานั้นว่า ความไว้วางใจของสภานี้จะเอียงไปยังท่านผู้ใด แต่ว่ากรรมวิธีการระเบียบวาระไม่สามารถที่จะหยังทราบได้ว่าเมื่อเราตีพิจารณากันต่อไปถึงรูปคณะรัฐมนตรีว่าจะประกอบขึ้นอย่างไร จะต้องได้รับความไว้วางใจของสภาหรือไม่ จะต้องอยู่ด้วยความไว้วางใจของสภาหรือไม่อะไรเหล่านี้ กรรมวิธีการระเบียบวาระทราบไม่ได้ เพราะว่าเรายังไม่ถึงหัวข้อที่จะอภิปรายในเรื่องนั้น กรรมวิธีการระเบียบวาระจึงได้ตั้งมากว้าง ๆ ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น" ตามประเพณีการปกครองของเรามีมา และที่คิดว่าไม่เห็นทางว่าจะเป็นอย่างอื่นได้ ในเมื่อเรามีพระมหากษัตริย์ ใครจะมาตั้ง เพราะความจริงสภาไม่เคยตั้งที่ท่านสมาชิกกล่าวว่าสภาตั้งนั้น ความจริงสภาไม่เคยตั้ง เป็นแต่ถวายนั่งซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ต้องตกอยู่ในข้อผูกมัดว่าจะต้องปฏิบัติตามเลย กรรมวิธีการตั้งมากว้าง ๆ อย่างนี้แล้วก็ เป็นเรื่องเรียกว่า แล้วแต่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจะไปเขียนในภายหลังว่า วิธีการแต่งตั้งนั้นจะเขียนไว้หรือไม่ ถ้าเขียนจะเขียนอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับหลักที่ว่ารัฐบาลที่จะบริหารราชการตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เรากำลังร่างอยู่นี้ จะเป็นรัฐบาลที่เราจะให้เข้มแข็งเพียงไร เราจะให้เป็นรัฐบาลอย่างเก่า คือต้องขึ้นอยู่กับอารมณ์ของสภาหรือจะเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งบริหารราชการได้โดยอิสระพอควรอะไรเหล่านี้ ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุการณ์เหล่านั้น" ¹

¹ อนุสรณ์หลวงประกอบนิติสาร. (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514).

จากข้อมูลและกรณีตัวอย่างข้างต้น เราคงพอสรุปได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยในกรณีปกติจะทรงสอบถามค่าแนะนำจากประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ส่วนคุณสมบัติของผู้ที่จะสมควรทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นอกจากคุณสมบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หากมีข้อกำหนดเช่นนั้น) นายกรัฐมนตรีก็ควรเป็นผู้ที่จะได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติตามครรลองประชาธิปไตยโดยสามัญ

สำหรับคุณสมบัติหรือปัจจัยอื่น ๆ ที่จะเป็นเกณฑ์พิจารณาว่าผู้ใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยได้ราบรื่นยืนยาวนั้น นายบุญชนะ, อรรถากร, นักการเมืองอาวุโส ได้เคยแสดงทัศนะว่า

"ข้าพเจ้าพูดในที่หลายแห่งว่า รัฐบาลไทยนั้น ถ้าจะให้ราบรื่นอยู่ในตำแหน่งนาน ก็จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสถาบันกษัตริย์ สถาบันทหาร และสถาบันประชาชน..."¹

(2) ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี

ตามขั้นตอนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นั้น ภายหลังจากที่ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แล้วไปดำเนินการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อได้ทราบทามบุคคลที่จะประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็นำความขึ้นกราบบังคมทูลแนะนำ ให้ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี โดยคราวนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและนำคณะรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้ง เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นอันเสร็จสิ้นกระบวนการ

รายชื่อรัฐมนตรีที่ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนั้นตามทางปฏิบัติแล้ว เป็นความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่จะเลือกเห็นสรรหาบุคคลใดก็ตาม สุดแล้วแต่จะเห็นในความเหมาะสมเป็นสำคัญ พระราช

¹ บุญชนะ อรรถากร, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย, หน้า 50-51.

อำนาจในข้อนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นพระราชอำนาจแต่ในทางแบบพิธี เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะทรงใช้พระบรมราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ ตั้งหรือไม่ตั้งผู้ใดเป็นรัฐมนตรี ต้องสุดแล้วแต่ความเห็นของนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในทางทั่วไป คือ พระราชอำนาจที่จะได้รับคำกราบบังคมทูลและการปรึกษาหารือจากนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยในประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ทรงแต่งตั้งกระบวนกรในการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนี้ เนื่องจากแต่งตั้งโดยกระแสพระบรมราชโองการ ดังนั้น จึงนิยมเรียกกันทั่วไปว่า "รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" และเป็นที่รับรองกันมานานาประเทศว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย (The legitimate government) ของประเทศ ตราบใดที่รัฐบาลเช่นว่านี้ยังมิได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง หรือถูกยึดอำนาจโดยคณะรัฐประหารอย่างเด็ดขาดสิ้นเชิง รัฐบาลนั้นก็ยังคงมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นทุกประการ

ความรับรอง "รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" จะเห็นตัวอย่างได้จากคำแถลงของโฆษกกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแถลงต่อผู้สื่อข่าวชาวอเมริกันที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2524 ระหว่าง "เหตุการณ์วันที่ 1-3 เมษายน 2524" เมื่อผู้สื่อข่าวถามว่า "ในทัศนะของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลใดเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน (Is it clear to the United States in the present circumstances what is the legitimate Government of Thailand?)

โฆษกกระทรวงการต่างประเทศแถลงตอบว่า "รัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของประเทศไทย คือ รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" (The legitimate Government of Thailand is the King's Government)" ¹

¹ American Foreign Policy : Basic Documents, 1981.

รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ย่อมอยู่ในฐานะที่จะต้องกราบบังคมทูล
 แนะนำพระมหากษัตริย์ในกิจการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินทั้งปวง และเป็นผู้ลงนามรับสนอง
 พระบรมราชโองการในบทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ เกี่ยว
 กับราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติในมาตรา 164 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ
 ปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย นักนิติศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงได้เคยคิดปัญหาในทาง
 ทฤษฎีว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกราบบังคมทูลขอให้พระมหากษัตริย์ทรงทำกิจการอย่างใดอัน
 เกี่ยวด้วยราชการแผ่นดิน ซึ่งไม่ขัดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ปัญหาที่ว่า พระมหากษัตริย์จะไม่
 ปฏิบัติตามคำแนะนำนั้นได้หรือไม่ เพียงใด โดยศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้แสดง
 ทศนะไว้ว่า

"ปัญหานี้ไม่อาจตอบเป็นหลักทั่ว ๆ ไปได้ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติแต่เพียงว่า
 เฉพาะการกระทำของพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบโดยให้ลงนามรับ
 สนองพระบรมราชโองการ เพื่อที่จะได้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ แต่ได้พูดถึงการงดเว้น
 การกระทำของพระมหากษัตริย์ไม่ สำหรับปัญหานี้ตำรารัฐธรรมนูญต่างประเทศยังถกเถียงกันอยู่
 ผู้เขียนเห็นว่าในทางรัฐธรรมนูญไม่มีทางจะบังคับพระมหากษัตริย์ให้ทรงกระทำกิจการโดยฝ่าฝืน
 พระราชหัตถ์ได้ และโดยเหตุนี้ในเรื่องที่จำเป็น เช่นการตรากฎหมายประเพณีการปกครอง
 ประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติซึ่งพระ
 มหากษัตริย์ไม่ได้ลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ซึ่งเป็น
 การกระทำที่ไม่ได้มีการร่วมมือของพระมหากษัตริย์ แต่ในเรื่องอื่น ๆ หากได้มีบทบัญญัติท่านองนี้ไม่
 ฉะนั้นจึงต้องถือว่าเป็นพระราชอำนาจที่จะไม่ทรงกระทำอะไรลงไปตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี
 อย่างไม่ดี มีข้อยกเว้นอยู่สองประการคือ

ก. ในบางกรณีรัฐธรรมนูญถวายอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ไว้แต่เพียงเป็นแบบพิธี
 เช่น การแต่งตั้งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 7 ในกรณีเช่นนี้ ถ้าพระมหากษัตริย์
 ปฏิเสธไม่ยอมลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ต้องถือว่าทรงกระทำผิดธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร¹

¹ ดูเพิ่มเติมที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ..., ธรรมนูญ
 การปกครองราชอาณาจักร, พ.ศ. 2515.

ข. ในบางกรณี การที่พระมหากษัตริย์ปฏิเสธไม่กระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ทำให้เห็นว่าไม่ได้ทรงเป็นกลางในทางการเมือง แต่ทรงเป็นฝ่ายค้ำรัฐบาลของพระองค์เสียเอง หรือในกรณีที่มีพรรคการเมืองทรงเป็นฝ่ายพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้ำรัฐบาล ในกรณีเช่นว่านี้การทรงงดเว้นที่จะกระทำกิจการนั้น ๆ ย่อมขัดกับเจตนารมณ์ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่จะให้พระมหากษัตริย์วางพระองค์เป็นกลาง และโดยเหตุนี้จึงต้องถือว่าทรงทำผิดธรรมนูญการปกครองฯ อย่างไรก็ตามจะถือว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้วางพระองค์เป็นกลางนั้น ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ตามสภาพของกรณีนั้น ๆ ¹

อย่างไรก็ดี ศาสตราจารย์ ดร.หยุด มีความเห็นเพิ่มเติมต่อไปด้วยว่า

"แต่การที่พระมหากษัตริย์ทรงงดเว้นไม่กระทำกิจการตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี จะต้องถือว่าโดยปกติเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา เว้นแต่จะเป็นวิธีทางสุดท้าย (Ultimeratio) จริง ๆ เพราะการที่ทรงปฏิเสธ เช่นนั้นย่อมจะทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งในกรณีนี้ก็เหมือนกับพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำกิจการอื่น เป็นการฝ่าฝืนใจของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วข้างต้น กล่าวคือ ถ้าคณะรัฐมนตรียังคงเป็นฝ่ายข้างมากในสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2515) พระมหากษัตริย์ย่อมไม่มีทางทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ให้สภาาร่วมมือในการบัญญัติกฎหมาย กล่าวคือสภาอาจปฏิเสธไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้ ซึ่งผลที่สุดก็ต้องทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดเดิมกลับเข้ามาอีกโดยเงื่อนไขว่าจะทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ตามที่ได้เคยถวายไว้ นั้น ฉะนั้นกรณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจไม่กระทำกิจการอื่นใดอันหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำนี้ ในทางปฏิบัติย่อมจะมีได้น้อยเต็มที และจะต้องเป็น เรื่องมีลักษณะสำคัญจริง ๆ อันกระทบกระทั่งประโยชน์ได้เสียส่วนใหญ่ของรัฐหรือประชาชน

อาวุธที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้เป็น เครื่องมือให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติตามพระราชประสงค์ก็คือการแสดงความจริงที่จะสละราชสมบัติ ซึ่งจะทำให้คณะรัฐมนตรีต้องใคร่ครวญว่าควร จะเลือกปฏิบัติตามพระราชประสงค์หรือไม่ หรือจะยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัติ ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของปวงชนชาวไทย และเป็นที่รักใคร่นับถือของราษฎร

¹ หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายธรรมนูญการปกครอง.... หน้า 41-42.

การสละราชสมบัติอาจก่อสาธารณณมติ (Public opinion) เป็นปรปักษ์ต่อพระรการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล (ในกรณีที่มีพระรการเมือง) ซึ่งอาจทำให้พระรการเมืองนั้นเสียดคณนนิยมได้ ส่วนในกรณีที่ไม่มืพระรการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีก็อาจไม่เป็นที่นิยมของราษฎร อย่างไรก็ตามการที่คณะรัฐมนตรีจะยินยอมปฏิบัติตามพระราชประสงค์ก็มีขอบเขตเหมือนกัน สำหรับเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ คณะรัฐมนตรีย่อมจะยอมปฏิบัติตามพระราชประสงค์เสมอ แต่ถ้าเป็นเรื่องใหญ่อันกระทบกระทั่งประโยชน์ได้เสียของรัฐหรือประชาชนอย่างมาก และคณะรัฐมนตรีรู้สึกว่ถ้าปฏิบัติตามพระราชประสงค์ ตนจะไม่สามารถรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ หรือถ้าปฏิบัติไปจะ เป็นการฝ่าฝืน เจตนจำนงของราษฎรอย่างชัดแจ้ง การแสดงความจำนงของพระมหากษัตริย์ที่จะสละราชสมบัติก็ไม่มีประโยชน์ และพระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงปฏิบัติตามความจำนงที่ทรงแสดงออกมานั้น พระราชอำนาจในกรณีเช่นว่เป็นอำนาจในทางสังคม (Social power) แล้วแต่ว่ตามความจริงพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นที่รักใคร่ของประชาชนเท่าใด และการสละราชสมบัติจะมีอิทธิพลเหนือสาธารณณมติเกี่ยวกับฐานะรัฐมนตรีในรัฐสภาและพระรการเมืองฝ่ายรัฐบาลเท่าใด”¹

(๓) พระราชอำนาจในด้านการต่างประเทศ (External Affairs)

ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขของประเทศ ทรงเป็นสัญลักษณ์ของความ เป็นชาติ และทรงเป็นบุคคลที่เหมาะสมที่สุดที่จะ เป็นผู้แทนประชาชนชาวไทยทั้งปวง ในการติดต่อกับนานาชาติ ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา² พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ³ นอกจากนั้นยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตไปประจำในประเทศอื่น และเสด็จออกรับพระราชสาส์นตราตั้ง คือ อักษรสาส์นตราตั้ง จากเอกอัครราชทูตประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44.

² ดูเพิ่มเติมที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ... รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, ม.61.

³ ดูเพิ่มเติมที่เรื่องเดียวกัน, ม.62.

แต่งตั้งมาสู่ราชสำนัก ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขสำคัญคือ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะเป็นผู้กราบบังคมทูลแนะนำ เช่น ทุกคราวที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศอย่างเป็นทางการ จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามเสด็จพระราชดำเนินด้วยเสมอ

ส่วนที่ 2 พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ

(1) ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิก

ประวัติความเป็นมาและเหตุผลที่จำเป็นต้องมีวุฒิสภาในประเทศไทยนั้น มีเรื่องราวที่ยืดยาวและอยู่นอกวัตถุประสงค์และขอบข่ายของงานวิจัยชิ้นนี้ อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่แน่นอนว่า เมื่อใดก็ตามที่มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครอง ก็จะต้องถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้งสมาชิกนั้น ๆ ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2, สมาชิกวุฒิสภา, สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง เป็นต้น โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ยกเว้นอยู่เพียงสองฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งแต่แรกบัญญัติให้ประธานคณะองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกด้วยความประสงค์ที่จะให้วุฒิสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งมีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่แล้วบทบัญญัติดังกล่าวก็ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปในที่สุด โดยผลสุดท้ายก็ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ

ในเบื้องต้นที่เดิยวตั้งแต่ครั้งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงท้วงติงรัฐบาลว่า แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติถวายพระราชอำนาจในข้อนี้ไว้ แต่ตามความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายรายชื่อมาโดยรวบรัด ไม่มีเวลาพอที่จะทรงพิจารณาเป็นประการอื่น ข้าผู้ได้รับแต่งตั้งจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งก็เป็นบุคคลในคณะผู้ก่อการนั้นเอง เป็นเหตุให้ไม่ทรงพอพระราชหฤทัย และเป็นชนวนสาเหตุหนึ่งให้ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติในเวลาต่อมา

ในกาลเวลาต่อมา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองทุกระดับ ก็ยังคงบัญญัติข้อความเท่านั้นไว้ ว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ความขัดแย้งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์ กับนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดูจะคลี่คลายไปมาก เพราะ เป็นที่เข้าใจตรงกันในปัจจุบันว่า นายกรัฐมนตรีจะทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้ง เป็นวุฒิสมาชิก มาเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง เท่าจำนวนที่ต้องการพอดี¹ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานตามที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลแนะนำเสมอไป

เกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ โปรดศึกษากรณีสมัชชาแห่งชาติ พุทธศักราช 2516 และกรณีแต่งตั้งวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ เกี่ยวพันกับการใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งวุฒิสมาชิก ดังต่อไปนี้

(ก) กรณีสมัชชาแห่งชาติ พุทธศักราช 2516

ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และเดินทางไปต่างประเทศ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีคนใหม่แถลงให้สัญญาว่า จะเร่งรัดจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในกำหนด 6 เดือน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองร้อย เก้าสิบ เก้าคน จะเป็นองค์กรที่พิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ แต่โดยที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนั้น ได้รับแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีคนก่อน เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้ จึงมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มนักศึกษาและประชาชน ขอให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเด็ดขาดลงไป ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทะยอยกันยื่นใบลาออกจากสมาชิกภาพไปตามลำดับ ในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน และต้นเดือนธันวาคม 2516

¹ สัมภาษณ์ ม.ล.ทวีสันต์ ลดาวัลย์, ราชเลขาธิการ, 19 มีนาคม 2529.

ในที่สุด เมื่อคืนวันจันทร์ที่ 10 ธันวาคม 2516 เวลาประมาณ 24.00 น. สถานีวิทยุกรมประชาสัมพันธ์ได้ออกกระจายเสียงประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่แทนชุดเก่า โดยมีข้อความตามพระบรมราชโองการในรายละเอียดดังต่อไปนี้

"พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศร รามาธิบดี จักรีนฤพดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า โดยที่สถานการณ์ปัจจุบันยังไม่เป็นที่ไว้วางใจ และรากฐานการปกครองราชอาณาจักร ก่อนที่จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มั่นคงพอที่จะทรงวางพระราชหฤทัยได้ นอกจากนั้นยังมีพระราชประสงค์ที่จะให้ประชากรราษฎรได้ เข้ามามีส่วนในการวางรากฐานแห่งการปกครอง เสียแต่ต้นมือ ในการนี้จะต้องแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และโดยที่มีพระราชดำริว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นควรจะต้องประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชา ความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการเมือง ให้มากและกว้างขวางที่สุด จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้แต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น ประกอบด้วยบุคคลผู้มีรายนามท้ายประกาศพระบรมราชโองการนี้ และให้สมัชชาแห่งชาติประชุมกัน เลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวนหนึ่ง แล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล เหล่านั้น เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ 10 ธันวาคม 2516 เป็นปีที่ 28 ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายสัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี ¹

จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งคราวนั้นมีจำนวน 2346 คน ประกอบด้วย สัดส่วนตัวบุคคลจากอาชีพต่าง ๆ ดังนี้

¹ สยามรัฐ. (11 ธันวาคม 2516) : 1.

สัดส่วนสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำแนกตามกลุ่มอาชีพ

กลุ่มอาชีพ	คิด เป็นร้อยละ
ผู้นำชุมชน (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ)	27
ข้าราชการทหาร ตำรวจ	14
ข้าราชการพลเรือน	13
อาจารย์ ครู	11
นักธุรกิจ นักการธนาคาร	11
นักกฎหมาย	6
เกษตรกร	5
นักเขียน นักหนังสือพิมพ์	3
แพทย์	3
อื่น ๆ	8
	101 % ¹

ถัดมาอีก 4 วัน คือเมื่อคืนวันที่ 14 ธันวาคม 2516 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

- (1) พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกพงศ์ประพันธ์ เป็นประธานสมัชชาแห่งชาติ
- (2) พระยามานวราชเสวี เป็นรองประธานสมัชชาแห่งชาติ
- (3) นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ เป็นรองประธานสมัชชาแห่งชาติ

และกำหนดจะเสด็จพระราชดำเนินไปทางเปิดประชุมในวันที่ 18 ธันวาคม 2516 เวลา 09.30 น. ณ สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม ²

อนึ่งในวันที่ 15 ธันวาคม 2516 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งแจ้งแก่ประชาชน เรื่องการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ ดังนี้

¹ David Morell and Chai-anan Samudavanija, "Thailand since October 1973 : Dissolution of a Revolution," Pacific Community 6 (July 1975) : 579.

² สยามรัฐ. (15 ธันวาคม 2516) : 1.

"สำนักนายกรัฐมนตรี"

คำชี้แจงแก่ประชาชน เรื่องการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ

1. ขณะนี้การปกครองของประเทศไทย เป็นไปตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
2. ก่อนที่จะได้มาประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลาออกจากตำแหน่งเป็นลำดับติดต่อกันเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุที่จะทำให้ไม่ครบองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติที่จะปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 10 แห่ง ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
3. การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งทั้งหมด 299 คน ในกรณีเริ่มแรกหรือในกรณียุบสภาหรือแต่งตั้งซ่อมใน เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่างลง เพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามวาระ
4. ในการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ จะทรงใช้วิธีการโดยอ้อมสุดแต่พระบรมราชวินิจฉัย
5. สำหรับการแต่งตั้งคราวสำคัญนี้ โปรดเกล้าฯ ให้ใช้วิธีการตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น ประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการ เมืองให้มากและกว้างขวาง แล้วมาประชุมกัน เลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติขึ้นจำนวนหนึ่งแล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเหล่านั้น เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป
6. สำหรับการนัดหมายและจัดการประชุมสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ โปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลจัดการโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานและรองประธานที่ประชุมขึ้น
7. รัฐบาลได้จัดการสนองพระราชประสงค์ทั้งนี้โดย เร่งรีบ และดำเนินการนัดหมายติดต่อกับสมาชิกสมัชชาแห่งชาติโดยใกล้ชิด พร้อมทั้งวางระเบียบวิธีการออกเสียง เลือกตั้งที่ถูกต้องรวดเร็ว ซึ่งจะได้ชี้แจงให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติทราบโดยชัด เจนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ ทั้งนี้โดยได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งของเจ้าหน้าที่ทุกกระทรวงทบวงกรมและสถาบันที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยนิสิตนักศึกษาอาสาสมัคร เป็นจำนวนมาก

จึงขอแถลงมาให้ทราบทั่วกัน

สำนักนายกรัฐมนตรี

15 ธันวาคม 2516"

ขั้นตอนต่อมาคือได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 โดยในพระราชกฤษฎีกานั้นมีความว่า

"โดยที่ทรงพระราชดำริว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพ และประกอบกับสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฉะนั้น สมควรยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจะได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ให้ เป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน "

ในที่สุดสมัชชาแห่งชาติ ก็ได้เปิดประชุมอย่างเป็นทางการครั้งแรก ในเช้าวันที่ 18 ธันวาคม 2516 ณ สยามมาราชตฤณมัยสมาคม โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินมาทรงกระทำพิธี เปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติ ทรงมีพระราชดำรัสเปิดประชุมว่า

"ข้าพเจ้ามีความยินดี เป็นอย่างยิ่งที่ได้มา เปิดการประชุมสมัชชาแห่งชาติในวาระนี้ วัตถุประสงค์แห่งการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติและหน้าที่ของสมัชชาแห่งชาตินั้น ท่านทั้งหลาย คงจะทราบดีโดยทั่วกัน เพราะได้แจ้งไว้แล้วในประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ในการประชุมนี้ สมาชิกแห่งสมัชชาจะต้องกระทำหน้าที่ของท่านโดยสุจริตธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อัน เป็นตัวแทนของผลประโยชน์อาชีพวิชาการ ตลอดจนทรรศนะความคิดเห็นอัน กว้างขวางในประเทศของเราอย่างแท้จริง เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ รวมทั้งพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร อันจักได้ประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองต่อไป

ข้าพเจ้ามั่นใจว่าท่านทุกคนที่มาประชุม ณ ที่นี้ มีเจตนาดีต่อบ้านเมือง และมีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ อันเป็นที่รักของเราทั้งปวง และด้วยความมั่นใจนี้ ข้าพเจ้าขอมอบหมายให้ท่านร่วมมือกัน เลือกผู้ที่สมควรจะได้ เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ข้าพเจ้ามั่นใจว่าท่านทุกคนที่มาประชุม ณ ที่นี้ มีเจตนาดีต่อบ้านเมือง และมีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ อันเป็นที่รักของเราทั้งปวง และด้วยความมั่นใจนี้ ข้าพเจ้าขอมอบหมายให้ท่านร่วมมือกัน เลือกผู้ที่สมควรจะได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

บัดนี้ ได้เวลาอันเป็นมงคลแล้ว ข้าพเจ้าขอเปิดการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ณ บัดนี้ ขอให้การประชุมและการเลือกตั้งดำเนินไปโดยเรียบร้อย สำเร็จประโยชน์ที่ปรารถนาทุกประการ ทั้งขอให้ทุกท่านที่มาชุมนุมพร้อมกัน ณ ที่นี้ มีความสุขความสวัสดิ์ทั่วกัน"

เมื่อเสด็จพระราชดำเนินกลับแล้ว พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงค์ ประพันธ์ ประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ ทรงปราศรัยต่อที่ประชุมว่า "ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ด้วยพระมหากรุณาธิคุณต่อปวงประชาราษฎร์ จึงมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นด้วยพระองค์เองหรือทรงหาหรือในวงแคบ แต่ทรงมีพระราชประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมวางรากฐานการปกครองตั้งแต่ต้น การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติ เพื่อเลือกบุคคลที่เหมาะสมแก่การเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นการไว้วางพระราชหฤทัยและพระราชทานเกียรติยศอย่างสูง จึงทรงขอให้สมาชิกทุกคนฉลองพระเดชพระคุณ โดยลงคะแนนด้วยความรับผิดชอบ ด้วยความสุจริตใจ และด้วยวิจรรณญาณอันสุขุม เพื่อประโยชน์สุขของชาติและประชาชน และเพื่อความวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย สมตามพระราชประสงค์ทุกประการ"

ต่อจากนั้น นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ รองประธานสมัชชาแห่งชาติ ได้ชี้แจงถึงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งจะมิขึ้นในวันรุ่งขึ้น ที่ 19 ธันวาคม ว่า

1. จะต้องเลือกจากรายชื่อในบัญชีที่จะแจกให้
 2. สมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิในการเลือกไม่เกิน 100 รายชื่อ ถ้าเกินเป็นบัตรเสีย
- เจ้าหน้าที่ได้แจกรายชื่อสมาชิกสมัชชาแห่งชาติให้สมาชิกแต่ละคนนำกลับไปพิจารณาไตร่ตรองว่าสมควรจะเลือกใครให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รุ่งขึ้นคือวันที่ 19 ธันวาคม 2516 มีการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ณ สนามราชตฤณมัยสมาคม เวลา 08.30 น. เพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อสมาชิกสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติได้ใช้สิทธิลงคะแนนตามเวลาที่กำหนดแล้ว ประธานของสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ ได้ประกาศรายชื่อกรรมการนับคะแนน จำนวน 100 คน โดยมี นายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ เลขาธิการรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ และได้ดำเนินการนับคะแนนต่อเนืองไปจนเสร็จสิ้น ทราบผลอย่างเป็นทางการในเช้าวันที่ 20 ธันวาคม 2516 ปรากฏว่าจำนวนผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด 299 คนแรก ประกอบด้วยบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ เกือบทุกสาขา ยกเว้นนักแสดงและศิลปิน ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 35 ปี มีสิทธิได้รับเลือก แต่การแต่งตั้งต้องเป็นไปตามธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 ซึ่งกำหนดว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี ¹

อีก 3 วันต่อมา ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน ตามบัญชีรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย อันเป็นผลมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้เองที่เป็นผู้พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งได้รับยกย่องว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของไทย

เกี่ยวกับกรณีการให้พระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยกลไกสมาชิกรัฐสภาแห่งชาตินี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ

(1) กรณีสมาชิกรัฐสภาแห่งชาตินี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณียกเว้นการให้พระราชอำนาจจากหลักทั่วไป ซึ่งโดยปกติแล้ว นายกรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ควรจะเป็นผู้กราบบังคมทูลเสนอรายชื่อ แต่เนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นประการหนึ่ง ประกอบกับนายกรัฐมนตรีในเวลานั้น คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ไม่ใช่นักการเมืองโดยอาชีพ หากแต่เป็นผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งมาทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี เพียงชั่วคราวอีกประการหนึ่ง ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินใจพระราชหฤทัยจัดตั้งสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เพียงคัดเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ได้

¹ สยามจดหมายเหตุ... หน้า 14.

จำนวนตามที่ต้องการ แล้วก็เป็นอันสิ้นสุดหน้าที่

แนวคิดที่ให้จัดตั้งสมัชชาแห่งชาตินี้ มีเสียงกล่าวกันมากว่าเป็นความคิดริเริ่มของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เคยชี้แจงว่า

"ไม่ใช่เด็ดขาด ในหลวงท่านคิดของท่านเอง เป็นความคิดของพระองค์ท่านโดยตรง เป็นพระราชดำริ ท่านทรงมีรายชื่อคนทั้งหมด ท่านรู้จักคนมาก เวลาท่านเสด็จต่างจังหวัด ท่านมีแผนกหนึ่งคอยจดชื่อคน แล้วคนที่จดก็มีเป็นแผนก ๆ เช่น แผนกกลาโหม แผนกมหาดไทย แผนกราชเลขาฯ และอื่น ๆ อื่น ๆ อีกมาก ท่านมีดัชนีบัตรของท่านเอาไว้ แล้วก็พูดตรง ๆ ถ้าท่านตั้งใจจริง ๆ ก็อาจจะ 6,000 คน เท่าไรก็เท่านั้น" ¹

(2) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับคัดเลือกจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ จำนวนทั้งสิ้น 299 คน นั้น ส่วนมากเป็นข้าราชการ และมีสัดส่วนแบ่งตามกลุ่มอาชีพดังนี้

สัดส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำแนกตามกลุ่มอาชีพ

กลุ่มอาชีพ	คิดเป็นร้อยละ
ผู้นำชุมชน (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ)	5
ข้าราชการทหาร ตำรวจ	12
ข้าราชการพลเรือน	39
อาจารย์ ครู	16
นักธุรกิจ นักการธนาคาร	10
นักกฎหมาย	6
เกษตรกร	1

¹ กองบรรณาธิการประชาชาติรายวัน, สัมภาษณ์. (กรุงเทพมหานคร :

นักเขียน นักรีวิวสื่อพิมพ์	5
แพทย์	4
อื่น ๆ	<u>2</u>
รวม	<u>100 %</u> ¹

(๓) ผู้เขียนเองในเวลานั้น เป็นนิสิตชั้นปีที่ 1 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้มีโอกาสไปเป็นเจ้าหน้าที่ทำงานของสมาชิชาแห่งชาติ ระหว่างวันที่ 18-20 ธันวาคม 2516 ณ สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม ยังจำได้แม่นยำว่า การที่ได้จัดตั้งสมาชิชาแห่งชาติขึ้นครั้งนั้น เป็นที่สนใจของประชาชนตลอดจนนิสิตนักศึกษาเป็นอย่างมาก และคนส่วนมากก็ดูจะพอใจกับคำชี้แจงของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่แถลงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2516 อาจจะมีบ้างเพียงน้อยรายเต็มทีที่จะตั้งข้อสงสัยว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้พระราชอำนาจอะไรในการแต่งตั้งสมาชิชาแห่งชาติ

(ข) กรณีแต่งตั้งวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

เมื่อได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ในปลายเดือน ธันวาคม พุทธศักราช 2516 แล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้เร่งทำงานพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 เฉพาะในส่วนบทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเท่านั้น แต่เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในเวลาพิจารณารัฐธรรมนูญ ได้มีผู้เสนอให้กำหนดหลักการเสียใหม่ว่า ให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ด้วยความประสงค์ที่อยากจะแลเห็นวุฒิสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งไม่ต้องรู้สึกผูกพันหรือ เป็นหนี้บุญคุณนายกรัฐมนตรี เพื่อที่วุฒิสมาชิกเหล่านั้น จะได้ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยได้โดยอิสระ

ในประเด็นเรื่องนี้ สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติอีกจำนวนหนึ่ง ได้แสดงความเห็นคัดค้าน เช่น นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์ และนายธำนิมิตร กรัยวิเชียร ได้อภิปรายคัดค้านไว้ใน

¹ Morell and Chi-anan Samudavanija, "Thailand since October 1973..." : 579.

การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15/2517 มีรายละเอียดดังนี้

"นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา : ผมอยากจะขอให้ออนไปเมื่อพุธที่แล้ว ผมขอสงวนไว้เรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งสภาชิกวุฒิสภา ซึ่งประชุมมีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แล้วผมค้านโดยให้เหตุผลว่าไม่ถูกต้องในสภาวะทางการเมือง หลังวันที่ 14 ตุลาคม ผมไม่ขอให้ในหลวงรับผิดชอบ ผมเสนอที่ประชุมว่า ควรให้ประธานสภาผู้แทน เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะวาทะทางการเมืองในปัจจุบันการให้ในหลวงเข้าไปเกี่ยวข้องรับผิดชอบด้วย อาจเป็นอันตรายต่อพระมหากษัตริย์ ขอให้โปรดพิจารณาให้หนัก ไป ๆ มา ๆ รัฐธรรมนูญที่เรากำลังร่างอยู่ ไม่ได้ก้าวหน้ากลับจะถอยหลัง เขาคลองไปเหมือนปี 2492 แล้วประชาชนจะคิดอย่างไร

นายธานินทร์ กรัยวิเชียร : ผมขอสนับสนุนอาจารย์พงศ์เทพด้วย เหตุผลอีกแง่หนึ่งคือในแง่ที่ว่า วัตถุประสงค์ของการรับสนองพระบรมราชโองการมาประการใด ก็มาจากหลักที่ว่า The King can do no wrong หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีการกระทำความผิด ๆ ทั้งสิ้นต้องมีผู้รับผิดชอบและต้องเข้าหลักถ่วงดุล เพราะฉะนั้นผู้ที่จะมารับสนองพระบรมราชโองการตามความเห็นของผมมี 2 ฝ่าย คือฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา ไม่ว่าเรื่องอะไรที่พระมหากษัตริย์ทำไปแล้ว ถ้าฝ่ายบริหารเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ สมาชิกรัฐสภาจะตั้งกระทู้ถามได้ และฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงได้ และในขณะเดียวกันถ้าทางฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ลงนามรับสนองก็จะชี้แจงได้เช่นกัน อันนี้มาจากหลักที่ว่า The King can do no wrong ทีนี้ถ้าจะให้สถาบันอื่นที่ไม่ใช่สถาบันนิติบัญญัติหรือสถาบันฝ่ายบริหาร ผมยังไม่สนใจ ผมเห็นด้วยในเหตุผลอย่างที่อาจารย์พงศ์เทพว่า"

อย่างไรก็ตาม คำอภิปรายคัดค้านในข้อนี้ก็ไม่เป็นผล เพราะที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นตามข้อ เสนอข้างฝ่ายที่อยากจะให้ ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จนในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ลงมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวันที่ 3 และมีมติให้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีบทบัญญัติในมาตรา 107 กำหนดว่า

" มาตรา 107 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ

อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 116 และมาตรา 118

ให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา"¹

ก่อนที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในวันเดียวกันกับวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติในวาระที่ 3 คือวันที่ 5 ตุลาคม 2517 นั้นเอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีบันทึกพระราชกระแส เรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการเชิญไปพระราชทานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความที่ทรงพระราชดำริตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นบางประการ เฉพาะข้อ 2 แห่งบันทึกพระราชกระแส มีความว่า

"2) ตามมาตรา 107 วรรคสองแห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย ตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งยังจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเสมือนเป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย"²

แต่อย่างไรก็ดี ก็ได้ทรงพระกรุณาฯ ลงพระปรมาภิไธย พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เมื่อวันที่จันทร์ที่ 7 ตุลาคม 2517 ต่อมาอีก 3 วัน คือในวันที่ 10 ตุลาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เรียกประชุมลับเพื่ออภิปรายว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชประสงค์หรือไม่ ฝ่ายที่เห็นว่าควรแก้ไขมีมากกว่า แต่ไม่มีการลงมติ ต่อมาอีกเดือนเศษ ในวันที่ 26 ธันวาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการ

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ..., หน้า 390-391.

² สยามรัฐ. (7 ตุลาคม 2517) : 1.

แห่งร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดหลักการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แทนที่ประธานองคมนตรี และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ได้ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ณ วันที่ 19 มกราคม 2518 มีความสำคัญในมาตรา 3 ว่า

"มาตรา 3 ไต่ยกเล็กความในมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

มาตรา 107 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือในกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี บริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118

ให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา"¹
บทบัญญัติในมาตราที่แก้ไขนี้ ได้เห็นใช้ในคราวแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในสัปดาห์ต่อมา คือเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ซึ่งในวันนั้นได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 100 คน โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

โดยสรุปแล้ว เราจึงจะเห็นได้ว่าช่วงระยะเวลาที่สั้นกว่าปีที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แนวคิดในเรื่องพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้ดำเนินมาจนถึงยุคนี้ เป็นที่เข้าใจตรงกันทุกฝ่ายว่า พระราชอำนาจในเรื่องนี้จะทรงใช้ตามคำแนะนำซึ่งนายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล

(2) ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุม

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุม ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 มาตรา 117, 118, 119 และ 120 ความว่า

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ... หน้า 450.

"มาตรา 117 พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุม

พระมหากษัตริย์จะ เสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธี เปิดประชุมสมัยประชุมสามัญ ประจำปีแรก ด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าฯ ให้รัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้แทนพระองค์มาทำรัฐพิธีก็ได้

มาตรา 118 เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรง เรียกประชุมรัฐสภา เป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้

มาตรา 119 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภา รวมทั้ง หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุม รัฐสภา เป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

คำร้องขอดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 120 ภายใต้บังคับมาตรา 119 การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการเปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา"¹

เหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดดังนี้ก็ เนื่องจาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงดำรงอยู่ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขของประเทศ ทุกคราวที่มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ และมีการเปิดสมัยประชุมสามัญประจำปี สมัยแรกภายหลังการเลือกตั้งนั้น ซึ่งย่อหมายความว่า เป็นสมัยประชุมครั้งแรกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่งจะได้รับการเลือกตั้ง เข้ามาทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย จึงควรจะให้โอกาสสมาชิกรัฐสภาเหล่านั้นได้ เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในพิธีเปิดสมัยประชุม ซึ่งโดยปกติแล้ว ทางราชการกำหนดจัดรัฐพิธีนี้เป็นประจำ ณ ท้องพระโรงพระที่นั่งอนันตสมาคม พระราชวังดุสิต และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ เสด็จพระราชดำเนินมาทรงกระทำพิธีเปิดสมัยประชุม พร้อมทั้งพระราชทานกระแสพระราชดำรัสใน เชิงที่เป็นพระบรมราโชวาทให้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-132.

สมาชิกสภา เหล่านั้น ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และลงท้ายด้วยพระราชทานพร เพื่อ
เป็นสิริมงคลแก่สมาชิกรัฐสภา

โปรดพิจารณาตัวอย่างกระแสพระราชดำรัสในพิธี เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
(ชุดที่คัด เลือกจากสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ) ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่
28 ธันวาคม 2516 ซึ่งขอพระราชทานอัญเชิญมา ความว่า

"ข้าพเจ้ามีความยินดี เป็นอันมาก ที่ได้มาทำพิธี เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติใน
โอกาสนี้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ ถึงแม้ว่าโดยนิตินัยจะเป็นสภาแต่งตั้ง แต่ก็ได้แต่งตั้งมา
จากบุคคลที่สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติได้คัดเลือกแล้ว ว่าเป็นผู้ที่สมควรจะเป็นสมาชิกได้ ข้าพเจ้ามีความ
พอใจมากที่ได้เห็นว่า ผลแห่งการคัดเลือกนั้นได้ทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากคนหลายกลุ่มหลาย
อาชีพ ซึ่งตามปกติอยู่ห่างไกลกัน แต่ได้มาร่วมประชุมกันในสภานิติบัญญัตินี้ เพื่อแลกเปลี่ยนและ
รับฟังความคิดเห็นของกันและกัน แล้วร่วมกันตัดสินใจในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองที่รัก
ของเราต่อไปตาม เจตนารมณ์แห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย ข้าพเจ้ามีความหวังว่า
ท่านทั้งหลายจะได้ร่วมกันรักษาเจตนารมณ์นี้ไว้ ให้เป็นรากฐานแห่งการปกครอง ซึ่งประชาชน
ของข้าพเจ้าจะได้เข้ามามีส่วนมีเสียงโดยสมบูรณ์ในเวลาข้างหน้า

ภารกิจที่ท่านทั้งหลายจะต้องรับต่อไปนั้น นับว่าเป็นภารกิจอันหนัก เพราะนอกจากจะ
ต้องพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้เสนอขึ้นมา ในยามที่ประเทศต้องตกอยู่ใน
ภาวะแห่งความผันผวนในทางเศรษฐกิจและในทางการเมืองนี้แล้ว ท่านทั้งหลายยังจะต้องเป็นผู้
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร อันจักเป็นหลักในการปกครองประเทศ ด้วยความเป็นธรรม
ด้วยสันติสุข และด้วยความก้าวหน้าต่อไป

ข้าพเจ้ามั่นใจว่า เมื่อได้ตระหนักในภารกิจอันหนักของท่านนี้แล้ว ท่านก็คงจะได้
ปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม และด้วยความรอบคอบสุขุม ให้กิจการงานทุกอย่าง
สัมฤทธิ์ผลอันสมบูรณ์ เพื่อความมั่นคงของบ้านเมืองและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั้งปวง

บัดนี้ ได้เวลาอัน เป็นศุภมงคลแล้ว ข้าพเจ้าขอ เปิดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อดำเนินงานตามหน้าที่ของสภาต่อไป ขอคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายในสากล โลกจงบันดาลให้กิจการทุกอย่างดำเนินไปโดยเรียบร้อย ปราศจากอุปสรรคใด ๆ จนบรรลุ ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ทุกประการ ขอให้ท่านทั้งหลายจงประสบแต่ความสุขสวัสดิ์ตลอดไป" ¹

จะ เห็นได้จากตัวอย่างข้างต้นว่า กระแสพระราชดำริสในพิธีเปิดสมัยประชุมสภา ของไทย เราแตกต่างกันกับกระแสพระราชดำริสของพระมหากษัตริย์ของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ในพิธีเปิดสมัยประชุม ซึ่งกระแสพระราชดำริสในกรณีของอังกฤษนั้น เป็น เรื่องที่ฝ่ายบริหาร ร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงแสดงแนวนโยบายของรัฐบาลในรอบปีข้างหน้า และความแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยปัจจุบัน พระบาทสมเด็จพระเจ้า อยู่หัว จะ เสด็จพระราชดำเนินไปทรงกระทำพิธีเปิดสมัยประชุม เฉพาะสมัยแรกของรัฐสภาแต่ละ ชุด ในปีต่อ ๆ ไป หากยังคงเป็นรัฐสภาชุด เดิม ก็จะมีพิธีการแต่เพียงการ เเชิญพระราชกฤษฎีกา หรือประกาศพระบรมราชโองการเรียกประชุม ไปอ่านในที่ประชุม เท่านั้น ส่วนของอังกฤษพิธี เปิดสมัยประชุมยังคง เสด็จพระราชดำเนินทุกปี เป็นประจำ

ส่วนการ เรียกสมัยประชุมวิสามัญนั้น ย่อม เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 118, 119 และ 120 กล่าวแยกเป็นสองกรณีคือ หากรัฐบาล เห็นสมควร เรียกประชุมสมัยวิสามัญ ก็กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระราชกฤษฎีกา (ซึ่งเป็นชื่อ เรียกกฎหมายฝ่ายบริหาร) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามมาตรา 118, 120 ประกอบมาตรา 159 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ถ้าเป็นกรณีสมาชิก เข้าชื่อกันขอให้ เรียกประชุม ตาม มาตรา 119 ก็ได้กำหนดให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ เรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่ง รัฐสภา โปรดให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ส่วนการขยายระยะเวลาประชุม และการปิดประชุม ให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อพิจารณาดูพระราชอำนาจในข้อนี้แล้ว จะ เห็นว่าเป็นพระราชอำนาจตามแบบ พิธี มากกว่าที่จะ เป็นพระราชอำนาจในเชิงที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ แต่

¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญทฤษฎีหมายและ เอกสารสำคัญในทางการเมือง ของประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 797.

ถึงกระนั้นก็มีความสำคัญมากอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสด็จพระราชดำเนินมาทรงกระทำพิธีเปิดสมัยประชุมสามัญสมัยแรกของรัฐสภา และพระราชทานกระแสพระราชดำรินั้น เป็นกุศโลบายอันประเสริฐที่จะยำ เดือนให้สมาชิกรัฐสภาได้ตระหนักและสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบของตน

(3) ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

พระราชอำนาจส่วนที่สำคัญที่สุดของพระมหากษัตริย์ทางด้านนิติบัญญัติ เห็นจะได้แก่ทบัญญัติในเรื่องที่ว่าด้วยพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ที่รัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 78

"มาตรา 78 ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือ เมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชทานนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้น ใช้นบังคับ เป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว" ¹

ประเด็นพระราชอำนาจในข้อนี้ เป็นเรื่องที่ถูกเถียงกันมาตั้งแต่ต้นยุคประชาธิปไตยของเมืองไทยว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งแล้ว การที่รัฐสภาจะประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นกันใหม่อีกครั้งหนึ่ง ควรมีแผนการและขั้นตอนอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คะแนนเสียงที่ต้องการในขั้นนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ได้บัญญัติในหลักการให้ต้องใช้มติพิเศษสองในสามของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดแทนที่จะเป็นเสียงข้างมากธรรมดาอย่างในยุคแรก

ตามมาตรา 78 ที่ยกมาแสดงข้างต้น กรณีที่รัฐสภาจะต้องนำพระราชบัญญัติมาพิจารณากันใหม่ มี 2 กรณี คือ

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ... หน้า 511-512.

(ก) พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และพระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวาย

(ข) พระมหากษัตริย์มิได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

ตามขั้นตอนของการปฏิบัตินั้น ถ้าหากร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นร่างของรัฐบาล ปกติแล้วพร้อมกันกับที่รัฐบาล เสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งสำเนาพระราชบัญญัตินั้น ไปยังสำนักราชเลขาธิการ เป็นจำนวนชุดเท่ากับจำนวนองคมนตรี โดยถือว่าเป็นการ "เรียนมาเพื่อทราบ" ไว้ชั้นหนึ่งก่อน ตัวอย่างเช่นกรณีร่างพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ..... สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร. 0203/8658 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2527 เรียนราชเลขาธิการว่า

"ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการแห่งราชพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ..... และให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งท่านรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประจวบ สุนทราภรณ์) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรประชุมปรึกษาต่อไปแล้ว ดังร่างพระราชบัญญัติที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ"

สำนักราชเลขาธิการ เมื่อได้รับหนังสือนั้นแล้ว ก็ส่งสำเนาทราบเรียนองคมนตรีทุกท่าน

แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอแล้ว จะไม่มีการส่งสำเนาพระราชบัญญัติมายังสำนักราชเลขาธิการเพื่อทราบแต่ประการใด

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย โดยมีหนังสือนำส่งมายังสำนักราชเลขาธิการ ตัวอย่างเช่น กรณีพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ.....ข้างต้น เมื่อผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร. 0203/11420 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2528 กราบบังคมทูลพระกรุณาว่า

"ข้าพระพุทธเจ้าจึงขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติความ พ.ศ. 2528 มาเพื่อทรงพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากเป็นการชอบด้วยพระราชดำริแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระมหากรุณาทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป"

สำนักราชเลขาธิการ เมื่อได้รับหนังสือนี้แล้ว ก็จะส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติกราบเรียนองคมนตรีทุกท่านเพื่อพิจารณา และเชิญประชุมคณะองคมนตรีในเวลาอันสมควร เพื่อพิจารณาถวายความเห็นประกอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ในทางปฏิบัติ ประธานองคมนตรีอาจมีบัญชามอบหมายให้องคมนตรีท่านใดท่านหนึ่ง รับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปทำบันทึกประกอบการพิจารณาของที่ประชุมคณะองคมนตรีก็ได้

เมื่อคณะองคมนตรีได้ประชุมปรึกษากันแล้ว มีข้อความเห็นหรือข้อสังเกตอย่างไรก็นำเรื่องราวทั้งหมด ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงพิจารณา

ในกรณีที่ทรงพิจารณาแล้ว ทรงลงพระปรมาภิไธย สำนักราชเลขาธิการก็จะมีหนังสือเชิญร่างพระราชบัญญัติที่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว คืบไปยังนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติความแล้ว ราชเลขาธิการได้มีหนังสือที่ รล.0005/11027 ลงวันที่ 14 กันยายน 2528 แจ้งความไปยังนายกรัฐมนตรีว่า

"ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2528 ดังได้เชิญคืนมาพร้อมนี้"

ส่วนในกรณีที่ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายใน 90 วัน กระบวนการขั้นตอนก็ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เกี่ยวกับการที่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนี้ ศาสตราจารย์ ดร.หยุดแสงอุทัย ได้เคยเขียนอธิบายไว้ระหว่างใช้บทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 อย่างน่าสนใจว่า

"ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น พระมหากษัตริย์อาจทรงแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบว่าไม่ทรงเห็นชอบด้วยนั้น เป็นเพราะเหตุใดก็ได้

หรือจะแจ้งให้ทราบเพียงว่าไม่ทรงเห็นชอบด้วยโดยไม่ให้เหตุผลอะไรเลยก็ได้ ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่พระราชอัธยาศัย และสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จะต้องนำมาปรึกษากันใหม่ เช่นเดียวกัน

คำว่า "ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ" หมายความว่าไม่ทรงเห็นชอบด้วยในรูปลักษณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติถวายคำแนะนำและยินยอมให้ตราขึ้น เป็นกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นว่าไม่ทรงเห็นด้วยในหลักการแห่งพระราชบัญญัติทั้งหมด หรือทรงเห็นด้วยในหลักการนั้น เพียงบางส่วนหรือทรงเห็นด้วยในหลักการนั้นทั้งหมด แต่ไม่ทรงเห็นด้วยในวิธีดำเนินการที่จะให้เป็นไปตามหลักการนั้น ๆ โดยเหตุนี้พระมหากษัตริย์จึงควรจะให้เหตุผลของการที่ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับพระราชบัญญัติ เพื่อสภาก็จะได้มีโอกาสนำเอาข้อบกพร่องของพระมหากษัตริย์มาปรึกษาหารือกันใหม่ โดยรอบคอบ แม้ตามรัฐธรรมนูญการปกครองอำนาจของพระมหากษัตริย์จะมีน้อยก็จริง แต่อำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์อาจมีมาก โดยเหตุนี้การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะยอมต่อข้อบกพร่องของพระมหากษัตริย์มากนักน้อยเพียงใดนั้น นอกจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาในแง่ที่ว่าข้อบกพร่องนั้นมีเหตุผลอันดี (โดยพระมหากษัตริย์ได้แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่สามารถทำได้ หรือมีอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งทำให้การออกกฎหมายนั้นไม่คุ้มค่าหรือยังมีวิธีการที่ดีกว่านั้น) แล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องพิจารณาอำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์อีกด้วย ทั้งนี้ เพราะแม้สภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งก็ดี. แต่อำนาจอธิปไตยก็เป็นของปวงชนชาวไทย ตามมาตรา 2 พระมหากษัตริย์เป็นที่รักใคร่นับถือของราษฎร สมาชิกเหล่านี้ก็ต้องคล้อยตาม เพื่อให้ตรงกับเจตจำนงของราษฎร ซึ่งสมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ทำตน เป็นศัตรูต่อพระมหากษัตริย์ โดยไม่จำเป็นต่อพระมหากษัตริย์ เช่นนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองถ้าไม่มีเหตุผลเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประเทศชาติอย่างสำคัญแล้ว ถ้าอำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์มีมาก สภานิติบัญญัติแห่งชาติย่อมจะยอมต่อข้อบกพร่องของพระมหากษัตริย์เสมอ" ¹

ในประเด็นที่ว่า การที่ทรงยับยั้ง จะต้องเป็นไปตามคำแนะนำของฝ่ายบริหารหรือไม่ นั้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ให้ทัศนะว่า

¹ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ... หน้า 29-30.

"การที่พระมหากษัตริย์แจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบว่าจะทรงให้ความเห็นชอบนี้ เป็นพระราชอำนาจที่ธรรมนูญการปกครองถวายแก่พระมหากษัตริย์โดยแท้ ฉะนั้นพระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำเป็นการภายในก็ได้ และพระราชวินิจฉัยในกรณีนี้ไม่ต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามมาตรา 18 เพราะเมื่อทรงนิ่งเฉย ๆ เสีย สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังต้องปรึกษาใหม่ เช่นนี้แล้วในกรณีที่จะทรงแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบพระราชวินิจฉัย จึงไม่มีเหตุผลที่จะให้คณะรัฐมนตรีมาถวายคำแนะนำจึงจะมีพระราชวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้มีบางท่านให้ความเห็นว่าการที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจยับยั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นพ้องต้องกันในร่างพระราชบัญญัตินั้น เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งจึงจะทรงใช้พระราชอำนาจนั้นได้ ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย เพราะตามมาตรานี้ถ้าพระมหากษัตริย์จะทรงนิ่งเฉย ๆ สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่อยู่แล้ว ซึ่งในกรณีที่ทรงนิ่งเฉย เช่นนี้คณะรัฐมนตรีไม่มีทางถวายคำแนะนำได้ ทั้งนี้แสดงว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งกฎหมายได้โดยพระองค์เอง

ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์พระราชทานร่างพระราชบัญญัติมายังสภานิติบัญญัติโดยตรง แม้ว่าผู้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย คือนายกรัฐมนตรี การที่บัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อให้พระมหากษัตริย์แจ้งพระราชวินิจฉัยของพระองค์เองไปยังรัฐสภาได้โดยเต็มภาคภูมิใจไม่ต้องเกรงใจรัฐบาล"¹

และในเรื่องระยะเวลา "เก้าสิบวัน" นั้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย มีความเห็นว่า

"พระมหากษัตริย์จะต้องพระราชทานพระราชวินิจฉัยมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใน 90 วัน นับแต่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ปัญหาที่ว่าถ้าพระราชทานพระราชวินิจฉัยมาหลังจาก 90 วัน แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังไม่ทันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้งหนึ่ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะใช้พระราชวินิจฉัยนั้นเป็นรากฐานในการประชุมปรึกษากันใหม่ได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่ากำหนดเวลา 90 วัน มีผลเพียงแต่กำหนดให้เป็น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

เวลาสำหรับการตั้งต้นในการที่จะต้องปรึกษากันใหม่อีกครั้งหนึ่งเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการตัดพระราชอำนาจที่จะทรงชี้แจงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลังจากเวลา 90 วัน ฉะนั้นพระมหากษัตริย์จึงยังทรงมีพระราชอำนาจที่จะชี้แจงให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ เหตุผลได้อยู่เสมอ ถ้าหากสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังไม่ได้มีมติเด็ดขาดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยนับเช่นเดียวกันแม้แต่พ้นกำหนดเวลา 90 วันไปแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมา แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังไม่ทันได้ลงมติยืนยันตามเดิม ถ้าพระมหากษัตริย์พระราชทานพระปรมาภิไธยลงมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ต้องงดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสีย และนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่นำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป”¹

ต่อข้อวิจารณ์ที่ว่าพระราชอำนาจในมาตรานี้ไม่เป็นประโยชน์ เพราะเมื่อทรงยับยั้งแล้ว รัฐสภาย่อมมีมานะที่จะไม่อ่อนข้อให้พระมหากษัตริย์และคงจะให้มติยืนยันตามเดิม โดยไม่คำนึงว่า เหตุที่ทรงยับยั้งนั้น เป็น เหตุผลที่ดีหรือ เหมาะสมหรือไม่ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย มีความเห็นว่า

“ในแง่ความจริงแล้วจะ เห็นว่าความคิด เช่นนั้นไม่ใช่ความคิดที่ถูกต้อง เพราะ

ก. การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องถือว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยกิจการด้วยเหตุผล ไม่ใช่ด้วยความรู้สึกหรือเอาอารมณ์เป็นเกณฑ์ ฉะนั้นถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นผิดพลาดจริง ๆ หรือมีวิถีทางที่จะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ก็ควรจะแก้ไขหรือให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปเสีย เพื่อเสนอใหม่คราวหน้า.

ข. ถ้าพระมหากษัตริย์พระราชทานเหตุผลลงมาว่า เพราะเหตุใดจึงไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น เหตุผลของพระมหากษัตริย์ย่อมจะได้รับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเปิดเผย และเหตุผลนี้ย่อมเป็นที่ทราบในหมู่ประชาชน เหตุผลที่รัฐสภาจะยกขึ้นอ้างเพื่อยืนยันมติเดิม ก็จะต้องเป็นเหตุผลที่ประชาชนพอจะรับฟังได้ ไม่ใช่เหตุผลที่ให้กันไปพล่อย ๆ ฉะนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองอาจไม่ได้รับความนิยมนจากประชาชน อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ปฏิบัติภารกิจให้สมกับหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยตามมาตรา 2 ระบอบประชาธิปไตยนั้นความดีอย่างหนึ่งของความดีหลายอย่างก็คือ เป็นระบอบที่มีการอภิปราย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

ซึ่งเป็นการยับยั้งไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ผู้ใช้อำนาจจะต้องดูว่าการกระทำนั้นมีเหตุผลหรือไม่ ไม่อย่างนั้นก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน โดยนัยนี้ระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้ประชาชนมีโอกาสควบคุมราชการแผ่นดินในทุกสาขา

ค. ในทางการเมืองบางที่อำนาจในทางสังคมที่ความรุนแรงยิ่งกว่าอำนาจในทางกฎหมาย ฉะนั้น ถ้าเป็นพระมหากษัตริย์ที่ดีมีราชกรุณาเคระพยับถือมาก รัฐสภาย่อมไม่ประสงค์จะทำตน เป็นปรปักษ์ต่อพระมหากษัตริย์”¹

เมื่อได้เห็นภาพรวมของประเด็นต่าง ๆ ในเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติมาพอสมควรแล้ว ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตดังนี้

(1) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ทรงดำรงอยู่ในฐานะพระมหากษัตริย์มากกว่า 40 ปีแล้ว ยังไม่เคยปรากฏเลยสักครั้งเดียวที่ทรงใช้พระราชอำนาจในข้อนี้โดยตรง อย่างไรก็ดีใช้ว่าจะทรงเห็นพ้องด้วยกับกฎหมายที่รัฐสภาทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมาทั้งหมดก็หาไม่ หากแต่ทรงเลือกใช้วิธีการที่นุ่มนวลกว่าพระราชอำนาจในดับรัฐธรรมนูญและเหตุการณ์ที่ผ่านมาก็ได้พิสูจน์แล้วว่า วิธีการที่ทรงใช้ได้ผลดี อย่างน้อยก็ไม่ด้อยไปกว่าการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายโดยตรง

ตัวอย่างเช่น เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2517 วันเดียวกันนั้นทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานบันทึกพระราชกระแสไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังสำเนาต่อไปนี้

(สำเนา)

บันทึกพระราชกระแส เรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 280 ต่อ 6 เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงพระปรมาภิไธย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36ข37.

ให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป นั้น

1. คำปรารภ

- 1.1 ข้อความในคำปรารภนี้ เป็นถ้อยคำที่คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำขึ้นถวาย
- 1.2 คำปรารภควรกล่าวเพียงสั้น ๆ สรุปได้ว่า ทรงมีพระราชดำริว่าโดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 40 ปีแล้วในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง อันแสดงว่ารัฐธรรมนูญนั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความเหมาะสมแห่งสภาวการณ์ของบ้านเมือง และกาลเวลา โดยที่ได้มีประชามติเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุด จึงทรงพระราชดำริว่าร่างรัฐธรรมนูญนี้มีข้อบัญญัติหรือหลักการพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนและตราใช้เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

2. ตามมาตรา 107 วรรค 2 แห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือน เป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย

3. ทั้งนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่จะต้องพิจารณา แต่ยอมสุดแล้วแต่วิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาวการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยได้

5 ตุลาคม 2517 ¹

ซึ่งในเวลาต่อมา ก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามแนวพระราชดำริที่พระราชทานมาโดยไม่ชักช้า

¹ สยามรัฐ. (7 ตุลาคม 2517) : 1.

(2) ด้วบทในกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงแต่เรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแต่ที่จริงแล้ว ร่างกฎหมายที่ต้องทรงลงพระปรมาภิไธย จำนวนมิใช่น้อย เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ที่เรียกว่าพระราชกำหนดบ้าง พระราชกฤษฎีกาบ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อรรถาธิบายไว้อย่างใดว่าจะทรงยับยั้งร่างกฎหมายเหล่านั้นได้บ้างหรือไม่

ข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงทำเช่นนั้นได้ โดยอาศัยพระราชอำนาจทั่วไปในการพระราชทานคำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหาร แต่การที่ทรงยับยั้งนั้น ตามทางปฏิบัติก็คงจะเป็นกระบวนการสุดแล้วแต่พระราชอัธยาศัย มิให้กระทบกระเทือนความรู้สึกและเจตนาดีของฝ่ายบริหาร เช่น ในบางกรณีที่ทรงพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชกำหนดหรือร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมา มีข้อบกพร่องหรือข้อที่ควรแก้ไขเพิ่มเติม แทนที่จะพระราชทานคืนไปยังรัฐบาลอย่างเป็นทางการ ก็มักจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีมาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อทรงปรึกษาหารือ หรืออาจจะทรงเก็บเรื่องนั้นรอไว้ยังมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาในทันที เพื่อสดับตริบพิงเสียดวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชน เสียก่อน¹

ตัวอย่างที่น่าสนใจสำหรับกรณีที่ทรงยับยั้งร่างพระราชกฤษฎีกาที่รัฐบาลทูลเกล้าฯ ถวายมา เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น โปรดพิจารณากรณีร่างพระราชกฤษฎีกา มอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดสั่งราชการได้ทุกกระทรวงทบวงกรม ซึ่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีมติยับยั้ง และไม่ยอมลงนาม พร้อมทั้งคืนร่างนั้นไปยังรัฐบาล ซึ่งได้เล่ารายละเอียดมาแล้วในบทที่ 2

(4) การยุบสภา

พระราชอำนาจในข้อนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 101 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 101 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

¹ สัมภาษณ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 17 มีนาคม 2529.

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 90 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”¹

ว่ากันตามจริงแล้ว พระราชอำนาจในข้อนี้ เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารจะกราบบังคมทูลแนะนำโดยแท้ ไม่ใช่เรื่องที่พระมหากษัตริย์จะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยโดยดุลยพินิจลำพังพระองค์ อย่างมากที่สุดก็คือ อาจจะพระราชทานข้อแนะนำ หรือท้วงติงแก่นายกรัฐมนตรีถึงความเหมาะสมในทางยุบสภาตามทางปฏิบัติที่เป็นมาแล้ว ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้ง ที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมา และเนื่องจากกรณีการยุบสภานี้ เป็นเรื่องสำคัญของบ้านเมือง นายกรัฐมนตรีจึงมักเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อกราบบังคมทูลขอราชการด้วยเสมอ²

ค. พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรม

พระราชอำนาจในข้อนี้ได้แก่พระราชอำนาจเบ็ดเตล็ดทั้งปวง เช่นพระราชอำนาจที่จะสถาปนารัฐันตรศักดิ์ พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ถอดถอนรัฐันตรศักดิ์ เรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ทรงแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่า พ้นจากตำแหน่ง³ และที่สำคัญที่สุด ก็คือ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 163 ซึ่งบัญญัติว่า

“ มาตรา 163 พระมหากษัตริย์ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ”⁴

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ... หน้า 524.

² สัมภาษณ์ ม.ล.ทวีสันต์ ลดาวัลย์, ราชเลขาธิการ, 19 มีนาคม 2529.

³ ดูเพิ่มเติมที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ... ม.9, 164, 165

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 554.

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษนี้ เฉพาะกรณีของประเทศไทยต้อง
 กล่าวว่าเป็นพระราชอำนาจที่มีเหตุผลทางประวัติศาสตร์อัน เน้นนานและยืนยาวที่สุด เรื่องหนึ่ง
 เมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นประการใดแล้ว จำเลยผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระ
 ทำความผิด และต้องได้รับโทษหรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราช
 ทานอภัยโทษ โดยจะยื่นเรื่องราวต่อกระทรวงมหาดไทย หรือทูลเกล้าฯ ถวายมาโดยตรง
 ทางสำนักราชเลขาธิการก็ได้ แต่ในทุกกรณี สำนักราชเลขาธิการจะส่งฎีกานั้นให้กระทรวง
 มหาดไทยพิจารณา ทำความเห็นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพิจารณาประกอบพระราชดำริเสมอ

ฎีกาที่ขอพระราชทานอภัยโทษนี้ ต้องเข้าใจในเบื้องต้นว่า ไม่ใช่การคัดค้านการ
 พิพากษาถึงที่สุดของศาล เป็นแต่เพียงการขอพระราชทานพระมหากรุณาโดยแท้เท่านั้น ปัญหา
 ข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายทุกประเด็น ต้องถือว่าถึงที่สุด โดยผลแห่งคำพิพากษา พระบาท
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจข้อนี้ ก้าวล่วงเข้าไปในความผิดถูกขบธรรมเนียม
 ของคำพิพากษาของศาล เป็นอันขาด

เมื่อพระมหากษัตริย์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาฎีกานั้นแล้ว
 มีความเห็นอย่างไรก็ส่งต่อมายังรัฐมนตรี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลประกอบพระราชวินิจฉัย
 ฉะฉานต่อไป โดยในหนังสือกราบบังคมทูลนั้น จะกราบบังคมทูล เสนอแนะด้วยว่าสมควรปล่อยตัวไป
 ลดโทษ หรือยกฎีกาเสีย แล้วแต่กรณี ในกรณีที่เห็นสมควรให้ปล่อยตัวไป หรือลดโทษ นายกรัฐ
 มন্ত্রীจะได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชหัตถเลขา พระราชทานอภัยโทษ มาเพื่อทรงพิจารณา
 พร้อมกันด้วย

สำนักราชเลขาธิการ จะประมวลเรื่องราวทั้งหมด และเสนอให้ที่ประชุมคณะ
 องคมนตรีประชุมปรึกษา เพื่อทำความเห็นกราบบังคมทูลประกอบพระราชดำริด้วย

เมื่อนำความเห็นต่าง ๆ ทุกฝ่าย ทั้งของรัฐบาล และคณะองคมนตรี (ซึ่งไม่จำเป็นต้อง
 ต้องมีความเห็น เป็นอย่างเดียวกันทั้งคณะ) ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้า
 อยู่หัวจะทรงพิจารณาฎีกานั้น ประกอบข้อพิจารณาทั้งหมด แล้วพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย

ในกรณีที่ทรงพระมหากรุณาพระราชทานอภัย ปลอ่ยตัว หรือลดโทษ หากร่างพระราชหัตถเลขา ที่รัฐบาลทูลเกล้าฯ ถวายมามีความเหมาะสมดีแล้ว ก็จะทำทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานไปตามนั้น แต่ถ้ายังไม่เหมาะสมก็อาจมีพระบรมราชโองการให้องคมนตรียกร่างพระราชหัตถเลขา พระราชทานอภัย ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายใหม่ก็ได้

เมื่อได้มีพระบรมราชวินิจฉัยอย่างใดแล้ว สำนักราชเลขาธิการจะได้เชิญพระราชากระแสน้ำกลับไปยังนายกรัฐมนตรื เพื่อปฏิบัติหรือเพื่อทราบเกล้าฯ ต่อไป¹

โปรดพิจารณาตัวอย่างดังต่อไปนี้

(1) กรณีนักโทษเด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต คริสมันด์ (Hubert Krischman)

กรณีนักโทษเด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต คริสมันด์ ชาวออสเตรียผู้นี้ มีความเป็นมาดังนี้คือ

1) เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2525 ฯพณฯ เอกอัครราชทูตออสเตรียประจำประเทศไทย นายรูดอล์ฟ บอกเนอร์ (Rudolf Bogner) ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลในนามสถานเอกอัครราชทูตออสเตรีย ขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่ักโทษเด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต คริสมันด์ ชาวออสเตรีย ซึ่งต้องโทษฐานผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ โดยมีเฮโรอีนไว้ในครอบครองเพื่อเสพ ศาลพิพากษาจำคุก 15 ปี โดยกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา มีความโดยสรุปว่า นักโทษผู้นี้ เป็นบุตรชายคนเดียวของบิดามารดา ขณะนี้มารดาซึ่งอยู่ที่ออสเตรียกำลังป่วย ประกอบกับเป็นการกระทำความผิดครั้งแรก ผู้กระทำความผิดก็ได้สำนึกตัวในความผิดแล้ว อีกทั้งผู้กระทำความผิดมีอาการป่วย ซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวในออสเตรีย จึงขอพระราชทานพระมหากรุณาปลอ่ยตัวไป

2) สำนักราชเลขาธิการได้ส่งเรื่องนี้ ให้รัฐบาลรับไปพิจารณาทำความเห็น

3) พลเอกประจวบ สุนทรานุกร รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือกราบบังคมทูลที่ นร. 0203/2288 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2527 เรื่อง สถานเอกอัครราชทูตออสเตรียประจำประเทศไทย ขอพระราชทานอภัยโทษ ให้แก่นักโทษเด็ดขาดชาย

¹ สัมภาษณ์ ชนะ บารมี, ผู้อำนวยการกองนิติการ สำนักราชเลขาธิการ,

ฮิวเบิร์ต คริสมันด์ ชาวออสเตรีย โดยกราบบังคมทูลพระกรุณาถวายความเห็น
 "เห็นควรยกโทษปล่อยตัวไป" และทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชหัตถเลขา มาเพื่อ
 ทรงพิจารณาด้วย

ร่างพระราชหัตถเลขานั้นมีความว่า

วันที่

พุทธศักราช 2527

ตามที่สถานเอกอัครราชทูตออสเตรียประจำประเทศไทย ขอพระราชทานยก
 โทษให้แก่ นักโทษเด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต คริสมันด์ เลขประจำตัว 297/2524 เรือนจำกลาง
 คลองเปรม ชาวออสเตรีย ต้องโทษฐานผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ กำหนดโทษ
 จำคุก 15 ปี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สอบสวนพิจารณาแล้ว เห็นว่านักโทษ
 เด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต คริสมันด์ มีเหตุอันควรสมควรเพื่อเสพเท่านั้น มิได้มีไว้เพื่อจำหน่าย
 แต่ประการใด เห็นควรยกโทษปล่อยตัวไป นั้น ให้อภัยโทษปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต
 คริสมันด์ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอมานั้น ไปเถิด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก

รองนายกรัฐมนตรี

4) ในกรณีเดียวกันนี้ ๗๗๗ ประธานาธิบดีแห่งออสเตรีย นาย Rudolf Kirschlager
 ได้มีหนังสือส่วนตัวลงวันที่ 2 ธันวาคม 2525 กราบบังคมทูลขอพระราชทานยกโทษ เพื่อ
 "เหตุผลทางด้านมนุษยธรรม" ด้วย

5) สำนักราชเลขาธิการได้ประมวลเรื่องราวทั้งหมด เสนอให้ที่ประชุมคณะองคมนตรี
 พิจารณาที่ประชุมเห็นควรให้อภัยโทษ แต่ถวายความเห็นขอแก้ไขร่างพระราชหัตถเลขาบางประการ

6) สำนักราชเลขาธิการนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา พระบาทสมเด็จพระเจ้า
 อยู่หัวทรงพิจารณาแล้ว มีพระบรมราชวินิจฉัย เห็นควรให้ปล่อยตัวไป และทรงลงพระปรมาภิไธย
 ในพระราชหัตถเลขาที่คณะองคมนตรีทูลเกล้าฯ ถวาย ความว่า

ที่ 22/76

พระที่นั่งพระบรมพิฆาน

วันที่ 28 มิถุนายน พุทธศักราช 2527

ตามที่สถานเอกอัครราชทูตออสเตรียประจำประเทศไทย ในนามของรัฐบาล
ออสเตรีย ขอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต คริสมันด์ เลขประจำตัว 297/2524
เรือนจำกลางคลองเปรม ชาวออสเตรีย ต้องโทษฐานผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ
กำหนดโทษจำคุก 15 ปี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนพิจารณาแล้ว
เห็นว่าควรขอภัยโทษ ปลอยตัวไปนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้รัฐบาลออสเตรียขอภัยโทษ
มาประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เมื่อพิจารณาตามพฤติการณ์แห่งคดี และ เหตุผลต่าง ๆ
ประกอบแล้ว มีเหตุผลสมควรให้ปลอยตัว จึงให้ขอภัยโทษ ปลอยตัวนักโทษเด็ดขาดชาย ฮิวเบิร์ต
คริสมันด์ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอมานั้น ไปเถิด

(พระปรมาภิไธย) ภูมิพลอดุลยเดช ประ.

ผู้รับพระบรมราชโองการ

พล เอก

รองนายกรัฐมนตรี

7) สำนักราชเลขาธิการ มีหนังสือที่ รล. 0005/7399 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2527
แจ้งให้รัฐบาลทราบ ว่า "ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชกระแสว่า" เพื่อความ
เหมาะสมให้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ ปลอยตัวขึ้นใหม่ ได้ทำแล้ว ทรง
ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2527 ดังได้เชิญมาพร้อมนี้"

(2) กรณีนักโทษเด็ดขาดหญิง ฮ้วงกี แซ่แต้

1) พลเอกประจวบ สุนทรานุกร รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรี มีหนังสือที่ นร. 0203/11723 ลงวันที่ 9 กันยายน 2527 เรื่องนักโทษเด็ดขาดหญิง
ฮ้วงกี แซ่แต้ ขอพระราชทานอภัยโทษ กราบบังคมทูลพระกรุณาว่า นักโทษรายนี้ ขณะกระทำความ
ผิดอายุ 63 ปี กระทำความผิดตามกฎหมายยาเสพติดให้โทษ ศาลอาญาพิพากษาลงโทษ

จำคุกตลอดชีวิต ลดโทษกึ่งหนึ่ง เปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุก 50 ปี คงให้โทษจำคุก 25 ปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นควรอภัยโทษปล่อยตัวไป พร้อมทั้งทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชหัตถเลขาปล่อยตัวมาเพื่อทรงพิจารณาด้วย

2) สำนักราชเลขาธิการ นำเรื่องนี้เสนอที่ประชุมองคมนตรีพิจารณา ที่ประชุมมีความเห็นเป็นหลายฝ่าย บ้างเห็นควรไม่พระราชทานอภัย บ้างเห็นควรพระราชทานอภัยลดโทษลงกึ่งหนึ่งของโทษที่เหลืออยู่ บ้างเห็นควรปล่อยตัวไปตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

3) สำนักราชเลขาธิการ นำความขึ้นกราบบังคมทูล มีพระราชกระแสว่า "ได้พิจารณาถึงพฤติการณ์และเหตุผลต่าง ๆ ประกอบแล้ว เห็นควรอภัย ลดโทษให้กึ่งหนึ่งของโทษจำคุก 25 ปี"

4) สำนักราชเลขาธิการ มีหนังสือที่ รล. 0005/9066 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2528 เชิญพระราชกระแสแจ้งให้รัฐบาลทราบ

(3) กรณีนักโทษเด็ดขาดชาย เชิด หรือ เชน โฉสูงเนิน

1) พลเอกประจวบ สุนทราภรณ์ รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือที่ นร. 0203/17663 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2527 เรื่องนักโทษเด็ดขาดชาย เชิด หรือ เชน โฉสูงเนิน ขอพระราชทานอภัยโทษ กราบบังคมทูลพระกรุณาว่า นักโทษรายนี้ต้องคำพิพากษาฐานฆ่าคนตายโดยไตร่ตรองไว้ก่อนและทารุณโหดร้าย กำหนดโทษจำคุกตลอดชีวิต "ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สอบสวนพิจารณาแล้ว เห็นว่า ยังไม่มีเหตุผลสมควรสนับสนุน ถวายความเห็นขอพระราชทานอภัยโทษให้ ควรยกฎการรายนี้เสีย" พร้อมทั้งมีบันทึกของรองนายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลแนบมาด้วยว่า "ข้าพระพุทธเจ้าจึงขอพระราชทานเรียนพระราชปฏิบัติ หากเป็นการชอบด้วยพระราชดำริแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจักได้รับพระราชทานสั่งยกฎการรายนี้ต่อไป"

2) ที่ประชุมคณะองคมนตรี มีความเห็นตามข้อเสนอของรัฐบาล

3) สำนักราชเลขาธิการ นำความขึ้นกราบบังคมทูล พระราชทานพระราชกระแสว่า "ให้ยกฎการ"

4) สำนักราชเลขาธิการ มีหนังสือที่ รล. 0005/15871 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2528 เชิญพระราชกระแสแจ้งให้รัฐบาลทราบ

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในตัวอย่างสามรายข้างต้นนี้มีข้อสังเกตบางประการ คือ ประการแรก ฎีกาที่ขอพระราชทานอภัยโทษทุกเรื่อง จะผ่านการกลั่นกรองจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ มาตามลำดับชั้น และรัฐบาลกับคณะองคมนตรีต้องนิยมเกล้าฯ ถวายความเห็นประกอบพระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งเมื่อทรงพิจารณาแล้ว ทรงมีพระราชอำนาจเต็มที่ ที่จะสั่งฎีกานั้นอย่างไรก็ได้ เช่น สั่งยกฎีกาตามความเห็นของทุกฝ่ายในกรณีนักโทษเด็ดขาดชาย เข็ด หรือ เซน โฉสูงเนิน สั่งให้อภัยปล่อยตัวไป แต่แก้ไขพระราชหัตถเลขาปล่อยตัวเสียใหม่ หรือตัวอย่างในกรณี นางฮ้วงก็ แห้แต่ นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย ที่ไม่ตรงกับคำกล่าวบังคมทูล เสนอแนะในความเห็นใดเลย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชอำนาจในข้อนี้ เป็นดุลยพินิจที่จะทรงใช้พระบรมราชวินิจฉัยได้อย่างอิสระไม่ทรงผูกพันต้องปฏิบัติตามคำแนะนำกราบบังคมทูลของผู้ใดทั้งสิ้น

ประการที่สอง เมื่อสำนักราชเลขาธิการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาและความเห็นฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นไป บางครั้งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาจมีพระราชกระแสให้สำนักราชเลขาธิการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ สุดแล้วแต่พระราชอัธยาศัย ซึ่งในบางครั้งปรากฏว่า ด้วยพระปรีชาญาณพิเศษ ข้อมูลที่ต้องพระราชประสงค์เพิ่มเติมนั้น เป็นข้อความสำคัญที่จะทำให้พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยได้โดยถูกต้อง¹

ที่กล่าวแสดงมาข้างต้นทั้งหมดนี้ คือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย ตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งสิ้นที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเราจะได้เห็นว่า พระราชอำนาจเหล่านี้มีอยู่อย่างกว้างขวาง และครอบคลุมราชการแผ่นดินเกือบทุกสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการฝ่ายบริหาร แม้โครงสร้างภายนอก อาจกล่าวได้ว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยมีลักษณะการตามแบบของประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษก็จริงอยู่ แต่วิวัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์และปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ ได้ปรุงแต่งให้สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย มีรายละเอียดในทางปฏิบัติที่แตกต่างไปจากประเทศแม่แบบ ซึ่งความข้อนี้

¹ สัมภาษณ์ ม.ล.ทวีสันต์ ลดาวัลย์, ราชเลขาธิการ, 19 มีนาคม 2529.

ย่อมเป็นของธรรมดาว่า แต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน เป็นสามัญลักษณะ ทฤษฎีหรือแบบแผนที่ใช้ได้ในประเทศหนึ่ง ไม่สามารถนำไปใช้ในประเทศอื่นได้ทุกกระเบียดนิ้ว จำเป็นจะต้องมีการดัดแปลงให้เข้ากับภูมิหลังและอุปนิสัยของชาตินั้น ๆ เป็นสำคัญ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย