

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย



นางสาวณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา ๒๕๕๒

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROYAL PREROGATIVE RELATING TO VETO A BILL



Miss Napatporn Singprasert

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้ง
ร่างกฎหมาย

โดย

นางสาวณภัทรพร สิงห์ประเสริฐ

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ฐนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....
(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ)

.....
(อาจารย์กาญจนารัตน์ สิวโรจน์)

ศูนย์วิจัยกฎหมาย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ณภัทรพร สิงห์ประเสริฐ : พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย.
(THE ROYAL PREROGATIVE RELATING TO VETO A BILL) อ. ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์หลัก : รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติโกกร เจริญธนาวัฒน์, ๓๗๕ หน้า.

รัฐถือเป็นการจัดสถาบันของอำนาจสูงสุดในรัฐหรืออำนาจอธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็น
บทกฎหมายสูงสุดที่กำหนดตำแหน่งและอำนาจขององคมนตรีในรัฐ เช่นเดียวกับสถาบันพระมหากษัตริย์
ที่มีกฎหมายเทียบเท่า ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ เป็นกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐ อีกทั้ง
มีรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ เป็นกรอบในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศอังกฤษ อำนาจในการตรากฎหมายของพระมหากษัตริย์
มีลักษณะเป็นอำนาจที่เป็นสัญลักษณ์ พระมหากษัตริย์จะพระราชทานความยินยอมเห็นชอบและจะทรง
ลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้วเพื่อประกาศให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายเสมอ จึงเป็น
ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย
ที่ผ่านสภามาแล้ว เนื่องจากพระองค์ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี
หากคณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างกฎหมายใดจะเป็นการไม่สมควร
อย่างยิ่ง โดยถือเป็นการละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้นพระมหากษัตริย์จะใช้พระราช
อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นสถานการณ์พิเศษและฉุกเฉินอย่างยิ่ง สำหรับ
ในประเทศไทย พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้
ด้วยพระองค์เอง แต่มิได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ที่บัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาสามารถลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่สองสภา
ยืนยันร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าทรงลง
พระปรมาภิไธยแล้ว พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ แท้จริงเป็นอำนาจดุลพินิจที่จะทรงยับยั้ง
หรือไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายก็ได้ ซึ่งโดยปกติแล้ว พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนั้น เว้นเสียแต่ว่า
มีความผิดพลาดอย่างชัดเจนหรือสภานั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง มิใช่จากการเลือกตั้ง
และเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายแล้ว รัฐสภาก็ไม่สมควรลงมติ
ยืนยันต่อร่างกฎหมายเดิม อันทำให้เกิดธรรมเนียมทางปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญตามมว่าร่างกฎหมายฉบับนั้น
จะตกไป นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีในการพระราชทาน
คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชกำหนด ด้วยการพระราชทาน
พระราชกระแสต่างๆ จากพระราชภารกิจในการร่างกฎหมายดังกล่าว ทำให้ขาดซึ่งพระมหากษัตริย์
ที่พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยและพระบรมราชวิจารณ์ในเรื่องต่างๆ ก่อนที่จะทรง
ลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายแต่ละฉบับอย่างละเอียดถี่ถ้วนและสูงเกินกว่าที่จะใช้เหตุผลใดๆ อธิบายได้
อันเป็นพระราชยุติธรรมจรรยาที่สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยทรงปฏิบัติตามตลอดทุกรัชสมัย

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติศ.....
ปีการศึกษา.....๒๕๕๒.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ณภัทรพร สิงห์ประเสริฐ
อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

4986237634 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : CONSTITUTION / ROYAL / PREROGATIVE / VETO

NAPATPORN SINGPRASERT : THE ROYAL PREROGATIVE RELATING TO VETO A BILL.

THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF. KRIENGGKRAI CHAROENTHANAWAT,

Ph.D., 375 pp.

State is regarded as the institutionalisation of supremacy power or sovereignty in which the Constitution is the highest Statute that prescribes appointments and power of State's officials and personnel. Similarly, the institution of Monarchy is subject to the Palace Law on succession which regulates the coronation process and the Constitution and its constitutional convention which limits the exercise of the royal prerogative.

Based on recent studies, it is found that in the United Kingdom, the royal prerogative regarding the process of enacting Laws is characteristic of symbolic power. As a final stage of the process, the King will grant his royal assent and sign his royal title in the Bill which the Parliament has approved in order to announce the legal validation of the said Bill. This formality has been a long accepted constitutional convention which implies that the King will not exercise his refusal of Royal assent as he acts on the advice of the Cabinet. If the Cabinet advises the King to withhold his royal assent, it is deemed inappropriate as it violates the constitutional convention. Consequently, the King will only exercise the royal prerogative to refuse his royal assent in an emergency and particular situation. In Thailand, the royal prerogative relating to veto a Bill is exercised on the King's initiation, though there is an exception. In accordance with the provision of the Constitution of Thailand which stipulates that the National Assembly with the votes of not less than two-thirds of members of both Houses can resolve to reaffirm on enacting the Bill to which the King withholds his royal assent as if the King had signed it. Therefore, the royal prerogative to refuse his royal assent is a discretionary power which the King will only exercise if there is clearly an error or if the National Assembly is composed of members who were appointed, as opposed to being elected. Whenever the King refuses to give his royal assent, it is inappropriate that the National Assembly overturns the King's veto by resolving to reaffirm on the enactment of the Laws. As a consequence, it has become a constitutional convention in Thailand that the Bill will not be promulgated. In addition, the King has the prerogative which is derived from tradition in giving royal advice to the Council of Ministers in enacting Royal Decree and Royal Act by way of giving the King's statements regarding the proposed Bill. As a result, the greatest respect as the royal moral justice, the King has exercised his royal prerogative relating to the process of promulgation the law together with his thorough and extraordinary analysis and considerations before signing his signature in the bill. This demonstrates a deep appreciation for His Majesty the King of Thailand's kindness, as well as that every reign of Thai Monarchy has done.

Field of Study :Laws.....

Student's Signature *Napatporn S.*

Academic Year :2009.....

Advisor's Signature *Kriengkrai*

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอันหาที่สุดมิได้ของบูรพมหากษัตริยาธิราช
ทุกพระองค์ที่ก่อร่างสร้างเมืองและทำนุบำรุงประเทศชาติให้รุ่งเรืองวัฒนาสถาพรตราบเท่าทุกวันนี้
อันทำให้พสกนิกรชาวไทยได้อยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุขมาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร
เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้รับกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านอาจารย์ได้กรุณา
สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และติดตามเอาใจใส่ลูกศิษย์
อย่างใกล้ชิด ผู้เขียนขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ประธาน
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ และท่านอาจารย์
กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์เป็นอย่างสูง ที่กรุณาแนะนำข้อคิดเห็นต่างๆ
ซึ่งผู้เขียนได้นำอมรับมาเพื่อปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ในฐานะเป็นผู้เริ่มต้นจุดประกายความคิดให้แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้ง
ยังเผยแพร่หนังสือและตำรามากมาย ที่ทรงคุณค่าต่อวงวิชาการกฎหมายมหาชนเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อทินกร คุณแม่ศศิรินทร์ สิงห์ประเสริฐ ผู้เป็น
พระอรหันต์และปฐมาจารย์ของลูก และคุณจิรวุฒิ คุณปิ่นปิ่นท์ สิงห์ประเสริฐ ผู้เป็นสายเลือด
ที่ประเสริฐและเป็นกัลยาณมิตรของผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณวรวรรณวรรณ จันทรวงศ์ สำหรับทุกความช่วยเหลือ
คุณเจษฎา พรไชยา ที่ช่วยแก้ไขบทสรุปให้กระชับและงดงาม คุณนิภาพร ระเบิดทศพร
คุณพิรณันท์ สุโข คุณมัสดุณ วานิชวัฒน์รำลึก และคุณเกษมา วิศิษฐ์กิจการ ที่ร่วมบรรจงขัดเกลา
สำนวนภาษาต่างประเทศให้สละสลวย คุณศุภายุทธ์ ป้อทองคำและเพื่อนร่วมชั้นเรียนทุกท่าน
ที่คอยช่วยเหลือในทุกประการตลอดสี่ปีการศึกษานี้

ผู้เขียนสำนึกในพระคุณและยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสเผยแพร่เกียรติคุณของ
ท่านผู้มีพระคุณที่เด็กหลานนามมาข้างต้น จึงขอประกาศไว้ในกิตติกรรมคุณกับวิทยานิพนธ์นี้สืบไป

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ท

บทที่

๑	บทนำ.....	๑
๑.๑	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒	วัตถุประสงค์ของการวิจัยและขอบเขตของการวิจัย.....	๓
๑.๓	สมมติฐานของการวิจัย.....	๔
๑.๔	วิธีดำเนินการวิจัย.....	๔
๑.๕	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๔
๒	ที่มาและแนวความคิดของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้ง ร่างกฎหมาย.....	๖
๒.๑	อำนาจของผู้ปกครองก่อนกำเนินรัฐ.....	๖
๒.๑.๑	ความเชื่อมโยงของอำนาจ (Power) กับอำนาจการเมือง (Political Power).....	๗
๒.๑.๒	การแสดงออกซึ่งอำนาจการเมืองก่อนกำเนินรัฐ.....	๑๑
๒.๑.๒.๑	อำนาจการเมืองจากจารีตประเพณีของกลุ่ม.....	๑๒
๒.๑.๒.๒	อำนาจการเมืองจากบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง.....	๑๓
๒.๑.๓	ลักษณะของอำนาจการเมืองก่อนการกำเนินรัฐ.....	๑๕
๒.๑.๔	รัฐ : การจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากบุคคล ผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง).....	๑๘
๒.๒	การจัดอำนาจรัฐให้มีลักษณะทางกฎหมาย.....	๒๐

บทที่

หน้า

๒.๒.๑	ปัจจัยในการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง.....	๒๐
๒.๒.๑.๑	กฎเกณฑ์การเข้าสู่การใช้อำนาจ.....	๒๐
๒.๒.๑.๒	ความต่อเนื่องในการใช้อำนาจ.....	๒๓
๒.๒.๑.๓	การยอมรับถึงการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของผู้ได้ปกครอง.....	๒๕
๒.๒.๒	ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง) : บุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง) เป็นผู้ใช้อำนาจในนามรัฐและแทนรัฐเท่านั้น.....	๒๘
๒.๓	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับอำนาจอธิปไตย.....	๒๙
๒.๓.๑	อำนาจรัฐเป็นอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย.....	๒๙
๒.๓.๒	แนวความคิดสนับสนุนเรื่องรัฐ : การจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง) และแนวความคิดสนับสนุนเรื่องอำนาจอธิปไตย.....	๓๑
๒.๓.๒.๑	แนวความคิดว่าด้วยการกำเนิดรัฐของแมคคีย์อาเวลลี....	๓๒
๒.๓.๒.๒	แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโบแดง.....	๓๖
๒.๔	การกำหนดให้รัฐอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยแทนรัฐ.....	๓๘
๒.๔.๑	การใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยโดยบุคคลเพียงคนเดียว...	๓๙
๒.๔.๑.๑	ทฤษฎีที่สนับสนุนว่าพระมหากษัตริย์เป็นรัฐอธิปไตย..	๓๙
	(๑) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโบแดง.....	๓๙
	(๒) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโทมัน ฮอปส์...	๔๑
๒.๔.๑.๒	สภาพสังคมทางการเมืองในความเป็นจริงของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	๔๗
๒.๔.๒	การจำกัดการใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยโดยบุคคลเพียงคนเดียว.....	๕๑
๒.๔.๒.๑	พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	๕๒

บทที่

หน้า

	(๑) ยุคของการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร ธรรมดาจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง.....	๕๓
	(๒) ยุคของการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ที่เป็นกฎหมายสูงสุดจำกัดอำนาจผู้ปกครอง.....	๕๖
๒.๔.๒.๒	หลักการในสาระสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	๗๑
	(๑) การรับรองสถานะความเป็นสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ.....	๗๑
	(๒) การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	๗๓
	(๓) การวางกลไกจำกัดการใช้อำนาจรัฐ.....	๗๔
๓	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของอังกฤษ.....	๘๑
๓.๑	วิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ.....	๘๑
๓.๑.๑	สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคแองโกลแซกซอน (Divine Theory : ก่อนคริสตกาล – ค.ศ. ๑๐๖๖).....	๘๒
๓.๑.๒	สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy : ค.ศ. ๑๐๖๖ – ค.ศ. ๑๖๐๓).....	๘๖
๓.๑.๒.๑	การถือครองอำนาจของขุนนาง : ระบบศักดินาและ การตั้งมหาสภา.....	๘๖
๓.๑.๒.๒	การจำกัดอำนาจขุนนางและการเริ่มสร้างระบอบ ประชาธิปไตย.....	๘๙
๓.๑.๒.๓	การวางรากฐานของระบอบกษัตริย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญ : บทบัญญัติ Magna Carta, ๑๒๑๕.....	๙๑
๓.๑.๒.๔	การกำเนิดระบบรัฐสภา.....	๙๔
๓.๑.๓	สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบราชาธิปไตย (Limited Monarchy : ค.ศ. ๑๖๐๓ – ค.ศ. ๑๘๖๖).....	๑๐๐
๓.๑.๓.๑	ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับสภาสามัญ...	๑๐๐
๓.๑.๓.๒	บทบัญญัติแห่งการจำกัดพระราชสิทธิ์ : The Petition of Right, ๑๖๒๙.....	๑๐๑

บทที่

หน้า

๓.๑.๓.๓	การปกครองแบบเผด็จการทหารของক্রমবেলล์ : ระบอบรัฐสภาเข้มแข็ง.....	๑๐๓
๓.๑.๓.๔	การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) : การสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	๑๐๘
๓.๑.๔	สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy : ค.ศ. ๑๘๖๖ – ปัจจุบัน).....	๑๑๑
๓.๒	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ.....	๑๑๗
๓.๒.๑	การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์.....	๑๑๘
๓.๒.๒	พระราชอำนาจทั่วไปของพระมหากษัตริย์.....	๑๒๔
๓.๒.๒.๑	พระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบ ในร่างกฎหมาย (Royal's Assent to bills).....	๑๒๔
๓.๒.๒.๒	พระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีและการปลด รัฐมนตรี.....	๑๒๕
๓.๒.๒.๓	พระราชอำนาจในการแต่งตั้งขุนนาง.....	๑๒๖
๓.๒.๓	พระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ (Personal Prerogative).....	๑๒๙
๓.๒.๓.๑	พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี.....	๑๓๐
๓.๒.๓.๒	พระราชอำนาจในการปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรี ในการยุบสภา.....	๑๓๒
๓.๒.๓.๓	พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย.....	๑๓๔
๓.๓	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของอังกฤษ....	๑๓๕
๓.๓.๑	กระบวนการในการตรากฎหมาย.....	๑๓๖
๓.๓.๑.๑	ความเป็นมาของกระบวนการในการตรากฎหมาย....	๑๓๖
๓.๓.๑.๒	ประเภทของร่างกฎหมาย.....	๑๓๗
๓.๓.๑.๓	ผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย.....	๑๓๗
๓.๓.๑.๔	ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย.....	๑๓๙
๓.๓.๑.๕	ขั้นตอนการตรากฎหมาย.....	๑๓๙

บทที่

หน้า

๓.๓.๒	วิวัฒนาการของพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย.....	๑๔๔
๓.๓.๓	ลักษณะของพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย.....	๑๔๕
๓.๓.๔	รูปแบบของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการ ยับยั้งร่างกฎหมาย.....	๑๔๖
๓.๓.๔.๑	พิจารณาตามการริเริ่มใช้พระราชอำนาจ.....	๑๔๖
	(๑) พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจเอง....	๑๔๖
	(๒) รัฐมนตรีถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ให้ทรงใช้พระราชอำนาจ.....	๑๔๘
๓.๓.๔.๒	พิจารณาตามการใช้พระราชอำนาจ.....	๑๔๘
	(๑) พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่าง กฎหมาย.....	๑๔๙
	(๒) พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่าง กฎหมาย (ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย).....	๑๔๙
	(๓) พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย อีกครั้งหนึ่ง.....	๑๔๙
๓.๓.๕	กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย และ วิฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง.....	๑๕๐
๓.๓.๕.๑	ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระ ปรมาภิไธย.....	๑๕๐
	(๑) ร่างพระราชบัญญัติกองทหารอาสาสมัคร ในสก๊อตแลนด์ (A Scottish Militia Bill ๑๖๗๘).....	๑๕๐
	(๒) ร่างพระราชบัญญัติกองทหารอาสาสมัคร ในสก๊อตแลนด์ (A Scottish Militia Bill ๑๗๐๗).....	๑๕๐
๓.๓.๕.๒	วิฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญ : ร่างพระราชบัญญัติ Home Rule ที่ทำให้แคว้น Ulster เป็นส่วนหนึ่งของ ไอร์แลนด์.....	๑๕๑

บทที่

หน้า

๓.๓.๖	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์.....	๑๕๓
๓.๓.๖.๑	ความทั่วไปเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติ.....	๑๕๓
	(๑) ธรรมเนียมปฏิบัติในระบบกฎหมาย.....	๑๕๓
	(๒) ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย....	๑๕๕
๓.๓.๖.๒	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอังกฤษ.....	๑๕๗
	(๑) ความหมาย ลักษณะ และที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนูญ.....	๑๕๗
	(๒) ประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ....	๑๖๐
	(๓) สภาพบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนูญ.....	๑๖๓
	(๔) ผลทางกฎหมายของธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนูญ.....	๑๖๕
	(๕) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์.....	๑๖๖
๓.๓.๗	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่าง กฎหมาย.....	๑๗๐
๔	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของไทย.....	๑๗๒
๔.๑	วิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย.....	๑๗๔
๔.๑.๑	สถาบันพระมหากษัตริย์ในยุคโบราณ.....	๑๗๔
๔.๑.๒	สถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัย.....	๑๗๘
๔.๑.๒.๑	ลักษณะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์.....	๑๗๘
	(๑) แนวคิดเรื่องบิดาปกครองบุตร.....	๑๗๘
	(๒) แนวคิดเรื่องธรรมราชาในไตรภูมิพระร่วง.....	๑๗๙
๔.๑.๒.๒	ข้อจำกัดในการใช้พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์.....	๑๘๑

บทที่

หน้า

๓.๓.๖	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนุญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์.....	๑๕๓
๓.๓.๖.๑	ความทั่วไปเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติ.....	๑๕๓
	(๑) ธรรมเนียมปฏิบัติในระบบกฎหมาย.....	๑๕๓
	(๒) ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย....	๑๕๕
๓.๓.๖.๒	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนุญอังกฤษ.....	๑๕๗
	(๑) ความหมาย ลักษณะ และที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนุญ.....	๑๕๗
	(๒) ประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนุญ....	๑๖๐
	(๓) สภาพบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนุญ.....	๑๖๓
	(๔) ผลทางกฎหมายของธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนุญ.....	๑๖๕
	(๕) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนุญที่เกี่ยวกับ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์.....	๑๖๖
๓.๓.๗	ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนุญที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่าง กฎหมาย.....	๑๗๐
๔	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของไทย.....	๑๗๒
๔.๑	วิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย.....	๑๗๔
๔.๑.๑	สถาบันพระมหากษัตริย์ในยุคโบราณ.....	๑๗๔
๔.๑.๒	สถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัย.....	๑๗๘
๔.๑.๒.๑	ลักษณะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์.....	๑๗๘
	(๑) แนวคิดเรื่องบิดาปกครองบุตร.....	๑๗๘
	(๒) แนวคิดเรื่องธรรมราชาในไตรภูมิพระร่วง.....	๑๗๙
๔.๑.๒.๒	ข้อจำกัดในการใช้พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์.....	๑๘๑

บทที่

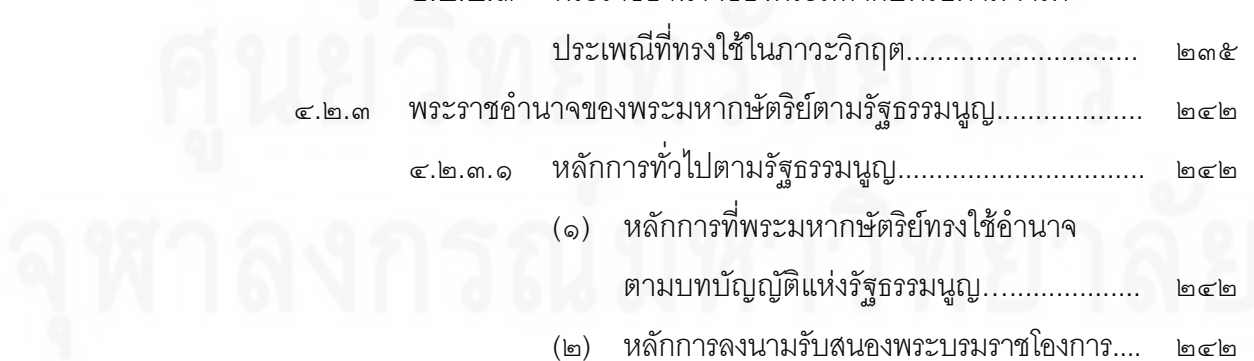
หน้า

	(๒) อิทธิพลของขุนนางในการเลือกผู้สืบราชสมบัติ....	๑๙๘
๔.๑.๕	สถาบันพระมหากษัตริย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕.....	๑๙๙
๔.๑.๕.๑	ลักษณะการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ :	
	การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์.....	๒๐๐
	(๑) การตั้งพระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ โดยการตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต.....	๒๐๐
	(๒) การรวมศูนย์อำนาจการปกครองแผ่นดิน.....	๒๐๑
	(๓) การปฏิรูประบบการควบคุมในระบบไพร่.....	๒๐๔
	(๔) การรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง.....	๒๐๕
๔.๑.๕.๒	กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์.....	๒๐๕
	(๑) การยกเลิกตำแหน่งวังหน้าและการแต่งตั้ง ตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมาร.....	๒๐๕
	(๒) การตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบ ราชสันตติวงศ์ในสมัยรัชกาลที่ ๖.....	๒๐๗
๔.๑.๕.๓	สภาพสังคมการเมืองและเศรษฐกิจก่อนการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง.....	๒๐๘
	(๑) พระบรมราชาธิบายของรัชกาลที่ ๖ ต่อ การปกครองระบอบประชาธิปไตย.....	๒๐๘
	(๒) สภาพทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำอันเป็นเหตุไปสู่ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕.....	๒๑๐
๔.๑.๖	สถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน.....	๒๑๑
๔.๑.๖.๑	การเตรียมการเพื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	๒๑๑

บทที่

หน้า

๔.๑.๖.๒	การพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์ใช้อำนาจสูงสุด.....	๒๑๗
๔.๑.๖.๓	ความขัดแย้งในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยเริ่มต้นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	๒๑๘
(๑)	เรื่องการจัดตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒.....	๒๑๙
(๒)	เรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายและการลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์.....	๒๑๙
(๓)	เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ.....	๒๒๐
๔.๒	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย.....	๒๒๒
๔.๒.๑	การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์.....	๒๒๒
๔.๒.๒	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณี.....	๒๒๘
๔.๒.๒.๑	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล.....	๒๒๘
๔.๒.๒.๒	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับประชาชน.....	๒๓๐
๔.๒.๒.๓	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณีที่ทรงใช้ในภาวะวิกฤต.....	๒๓๕
๔.๒.๓	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ.....	๒๔๒
๔.๒.๓.๑	หลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ.....	๒๔๒
(๑)	หลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.....	๒๔๒
(๒)	หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ....	๒๔๒



บทที่

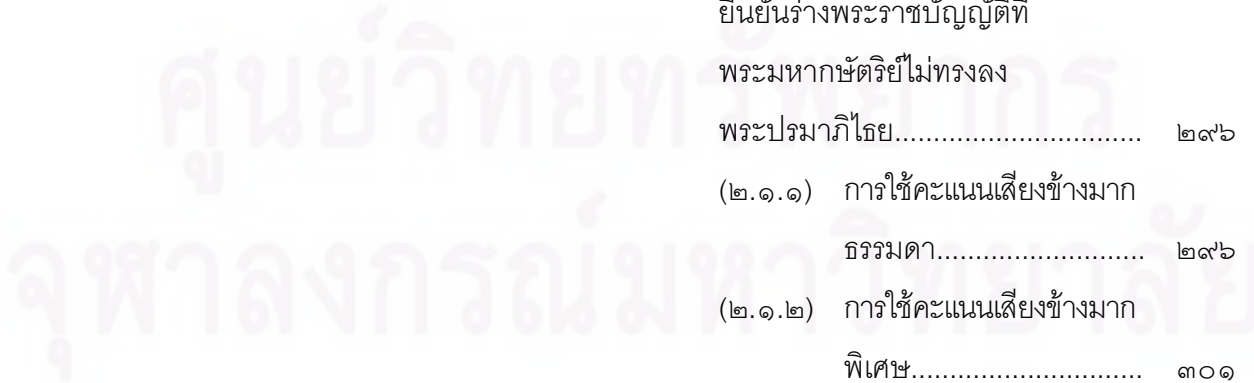
หน้า

๔.๒.๓.๒	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับ รัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๒๔๗
๔.๒.๓.๓	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับ ฝ่ายบริหาร.....	๒๔๙
๔.๒.๓.๔	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับ ฝ่ายตุลาการ.....	๒๕๑
๔.๒.๓.๕	พระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์.....	๒๕๓
๔.๓	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของไทย.....	๒๕๕
๔.๓.๑	กระบวนการในการตรากฎหมาย.....	๒๕๗
๔.๓.๑.๑	การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย.....	๒๖๐
๔.๓.๑.๒	การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา.....	๒๖๙
๔.๓.๑.๓	การนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลง พระปรมาภิไธย.....	๒๗๒
๔.๓.๑.๔	การประกาศในราชกิจจานุเบกษา.....	๒๗๕
๔.๓.๒	รูปแบบของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้ง ร่างกฎหมาย.....	๒๘๑
๔.๓.๒.๑	พิจารณาตามเหตุแห่งการยับยั้งร่างกฎหมาย.....	๒๘๑
	(๑) การยับยั้งตามเนื้อหาของร่างกฎหมาย (Merits).....	๒๘๑
	(๒) การยับยั้งตามแบบของกฎหมาย (Technical Form).....	๒๘๒
๔.๓.๒.๒	พิจารณาตามวิธีการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้ง ร่างกฎหมาย.....	๒๘๕
	(๑) การยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาด (Absolute Legislative Veto).....	๒๘๕
	(๒) การยับยั้งร่างกฎหมายแบบถ่วงเวลา (Suspension Legislative Veto).....	๒๘๖

บทที่

หน้า

๔.๓.๓	หลักการเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ.....	๒๘๗
๔.๓.๓.๑	เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการถวายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย.....	๒๘๗
๔.๓.๓.๒	ขั้นตอนการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์.....	๒๙๐
	(๑) ขั้นตอนของนายกรัฐมนตรีถวายร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย.....	๒๙๐
	(๑.๑) พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา.....	๒๙๐
	(๑.๒) พระมหากษัตริย์มิได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมาเมื่อพ้นเก้าสิบวัน.....	๒๙๒
	(๒) ขั้นตอนของนายกรัฐมนตรีถวายร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง.....	๒๙๔
	(๒.๑) การลงมติโดยคะแนนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย.....	๒๙๖
	(๒.๑.๑) การใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา.....	๒๙๖
	(๒.๑.๒) การใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษ.....	๓๐๑



บทที่

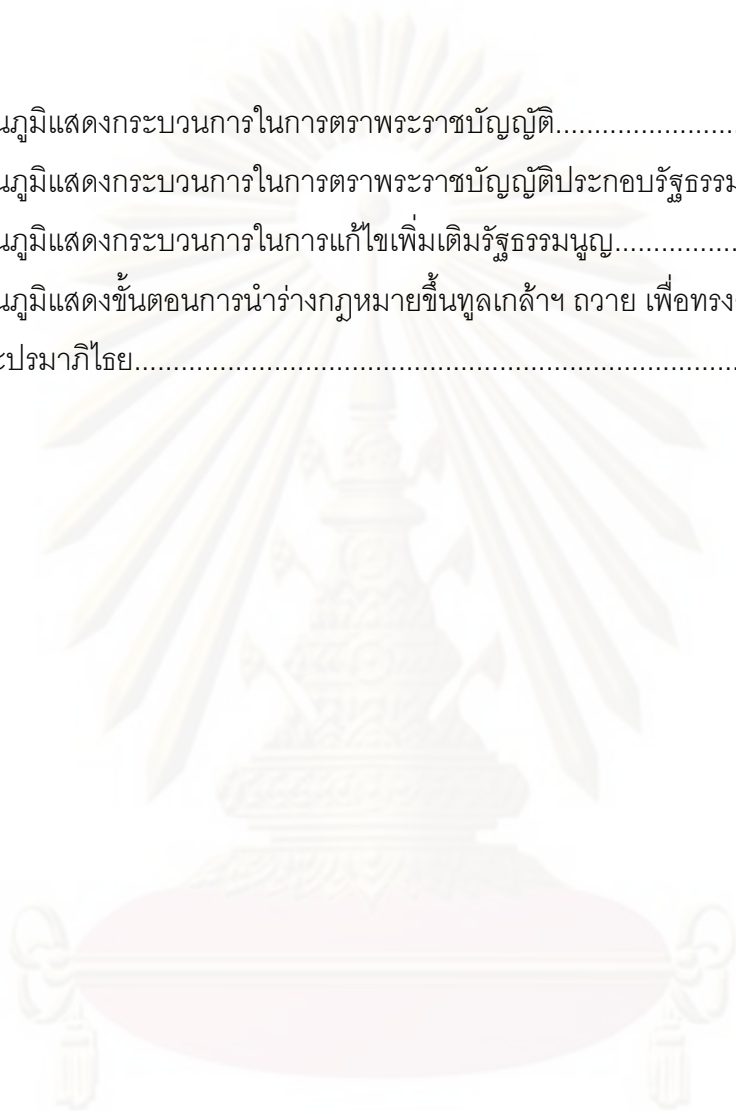
หน้า

(๒.๒)	ผู้ประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายภายหลังที่สมาชิกสภา ยื่นยันมติและพระมหากษัตริย์มิได้ ทรงลงพระปรมาภิไธย.....	๓๐๒
(๒.๒.๑)	กรณีรัฐธรรมนูญไม่ได้ บัญญัติไว้.....	๓๐๓
(๒.๒.๒)	กรณีรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้.....	๓๐๓
๔.๓.๔	ร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย.....	๓๐๔
๔.๓.๔.๑	กรณีร่างรัฐธรรมนูญ.....	๓๐๔
๔.๓.๔.๒	กรณีร่างพระราชบัญญัติ.....	๓๐๖
(๑)	กรณีร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตกและ การรับมฤตก พุทธศักราช ๒๔๗๖.....	๓๐๖
(๒)	กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะ อาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๗.....	๓๑๓
(๓)	กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความ อาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๗.....	๓๑๗
(๔)	กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมาย อาชญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖.....	๓๑๘
(๕)	กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พุทธศักราช... และ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เกี่ยวกับการกำหนดโทษต่อความผิดฐาน หมิ่นประมาทและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในการกระทำความผิดเป็นการหมิ่นประมาท.....	๓๒๔
(๖)	กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.	๓๒๙

บทที่	หน้า
(๗) กรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิม พระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธี มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.	๓๓๔
๔.๓.๕ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย.....	๓๔๖
๔.๓.๕.๑ หลักการทั่วไปเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนูญของไทย.....	๓๔๖
๔.๓.๕.๒ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราช อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย ของไทย.....	๓๕๐
๕ บทสรุปและเสนอแนะ.....	๓๕๓
รายการอ้างอิง.....	๓๖๖
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	๓๗๕

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
๑ แผนภูมิแสดงกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติ.....	๒๗๗
๒ แผนภูมิแสดงกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	๒๗๘
๓ แผนภูมิแสดงกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๒๗๙
๔ แผนภูมิแสดงขั้นตอนการนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลง พระปรมาภิไธย.....	๒๘๐



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานความยินยอมให้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเป็นกฎหมายได้ อันเป็นพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีประการหนึ่ง นั้นหมายถึงว่าตามจารีตประเพณีแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจไม่ยินยอมให้กฎหมายที่ผ่านสภามาแล้วประกาศใช้เป็นกฎหมายก็ได้ หรือพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย แต่เนื่องจากมีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษมาตั้งแต่ปี ๑๗๐๗ ว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายจนกระทั่งถึงปัจจุบันเกือบ ๓๐๐ ปีแล้ว อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว ก็มีได้ทำให้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์นั้นสิ้นสุดลง

สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๗ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๗ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ โดยหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับอีกครั้ง ที่ประชุมได้มีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา อันมีผลทำให้ต้องประกาศใช้กฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ โดยไม่มีพระปรมาภิไธยและไม่ปรากฏว่า ในรัชกาลที่ ๘ พระมหากษัตริย์จะทรงยับยั้งร่างกฎหมายใดๆ อีก จวบจนเข้าสู่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ พระองค์เคยทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีบทบัญญัติให้ศาลปรับผู้หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาเป็นจำนวน ๔ เท่าของโทษปรับสูงสุดในคดีอาญา โดยพระองค์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีนี้จึงต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๙๔ ที่บัญญัติไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง...” เมื่อพิจารณากรณีของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวกับมาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว เห็นได้ว่า ตามกระบวนการของกฎหมายดังกล่าวรัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อลงมติว่าจะยืนยันตามเดิมหรือไม่ แต่ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติยืนยันแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากหลังจากมีการนำร่างพระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้วอีกไม่นานก็ได้มีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ เมื่อมีรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ก็ไม่มีการหยิบยกร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาอีก จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เป็นอันตกไปโดยปริยาย ต่อมาในปี ๒๕๔๖ รัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. ในการนี้เมื่อนายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นไปเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ คืนมายังรัฐสภาตามมาตรา ๙๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยปรากฏว่า รัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับใหม่อีกครั้ง และหลังจากที่ประชุมปรึกษากันแล้วได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับตกไป

เมื่อกรณีของการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์อังกฤษและไทยเป็นไปตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว จึงมีประเด็นปัญหาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะต้องพิจารณาว่า จากเดิมที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอันล้นพ้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ทุกฉบับยังคงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย จึงมีข้อควรพิจารณาว่า เจตนารมณ์ในการบัญญัติพระราชอำนาจส่วนนี้มีว่าอย่างไร ตลอดจนถึงพิจารณาว่ารูปแบบของการใช้พระราชอำนาจนั้นสามารถใช้เกณฑ์ในการพิจารณาได้อย่างไรบ้าง และคะแนนเสียงในรัฐสภาที่ใช้ในการลบล้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทำให้มีผลต่อพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์นั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ รวมทั้งพิจารณาถึงกรณีศึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยของประเทศไทยและประเทศอังกฤษซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย อันส่งผลต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศโดยตรง ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาตามวิวัฒนาการของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ส่งผลต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งปรากฏทั้งพระราชอำนาจตามกฎหมาย ตามจารีตประเพณี และตามสังคม รวมทั้งบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์และความรู้สึกร่วมกันของคนในชาติที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เพื่อประจักษ์ถึงพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ไทยและอังกฤษได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัยและขอบเขตของการวิจัย

๑. เพื่อทราบถึงพระมหากษัตริย์คุณของพระบรมมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรไทยทุกพระองค์ อันเป็นที่ประจักษ์ต่อพสกนิกรชาวไทย แม้ว่ารูปแบบการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไปแต่พระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเรื่องการดับทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรไทยยังคงอยู่กับรูปแบบการเมืองการปกครองของไทยตลอดมาจนปัจจุบัน

๒. เพื่อทราบถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษและไทย

๓. เพื่อทราบถึงลักษณะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของอังกฤษและไทย พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางสังคมวิทยาที่มีผลต่อการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว

๔. เพื่อทราบถึงหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญซึ่งส่งผลต่อสถาบันการเมืองของแต่ละประเทศ

๕. ผลการศึกษาจะเป็นการรวบรวมพระบรมมหาราชวังและพระบรมเดชานุภาพในด้านงานนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ราชที่แสดงถึงการทรงไว้ซึ่งพระบรมมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเพื่อความเข้าใจอันกระจ่างถึงพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

๑.๓ สมมติฐานของการวิจัย

รัฐถือเป็นการจัดสถาบันของอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย ซึ่งมีรัฐธรรมนูญ เป็นบทกฎหมายสูงสุดที่กำหนดตำแหน่งและอำนาจขององคมนตรีในรัฐ เช่นเดียวกับสถาบัน พระมหากษัตริย์ที่มีกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐ พร้อมด้วยกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดถึงการไว้และข้อจำกัดในการใช้พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ ทรงริเริ่มใช้ด้วยพระองค์เอง ซึ่งในประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับกันว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านทั้งสองสภามาแล้ว ส่วนในประเทศไทย พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงริเริ่มใช้ด้วยพระองค์เอง แต่ก็มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย โดยปกติแล้วพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนั้น เว้นเสียแต่ว่าร่างกฎหมายจะมีความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งหรือเป็นสภามาจากการแต่งตั้ง อันทำให้เกิดธรรมเนียมทางปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่กว่า หากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจ ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว รัฐสภาจะไม่ยืนยันด้วยคะแนนสองในสามเพื่อประกาศใช้บังคับ เป็นกฎหมาย จึงมีผลทำให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นเป็นอันตกไป

๑.๔ วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเอกสารนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัย การวิเคราะห์ข้อมูลด้านเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) ซึ่งอาศัยแหล่งข้อมูลสำคัญ ๒ ส่วน ได้แก่

๑. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ประกอบด้วย รายงานการประชุมสภา ผู้แทนราษฎรและสภานิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบด้วย ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ จดหมายเหตุ และข้อเขียนอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เมื่อได้รวบรวมข้อมูลแล้ว จะได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามทฤษฎีกฎหมาย มหาชนและบรรยายเชิงพรรณนาโวหารเป็นลำดับไป

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เพื่อทราบถึงพระมหากษัตริย์คุณของพระบรมมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรไทยทุกพระองค์อันเป็นที่ประจักษ์ต่อพสกนิกรชาวไทย แม้ว่ารูปแบบการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไป แต่พระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเรื่องการดับทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรไทยด้วยการปกครองโดยธรรม ตามปฐมพระบรมราชโองการในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก วันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๘๙ ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” นั้นเป็นที่แจ้งชัดตลอดมา พสกนิกรชาวไทยมีความสำนึกในพระมหากษัตริย์คุณและยกย่องว่าเป็น “พระบรมธรรมิกมหาราช”

๒. เพื่อทราบถึงลักษณะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยภายใต้รัฐธรรมนูญว่าเป็นไปตามคติธรรมราชาซึ่งพระมหากษัตริย์ประกอบด้วยทศพิธราชธรรม

๓. ผลการศึกษาจะเป็นการรวบรวมบรรดาพระราชกรณียกิจและพระราชจริยาวัตรของพระมหากษัตริย์ราชเจ้าแห่งราชอาณาจักรไทยที่แสดงถึงการทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมเพื่อความเข้าใจอันกระจ่างถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อให้ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปน้อมรับไปปฏิบัติตามหลักธรรมของผู้ปกครอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๒

ที่มาและแนวความคิดของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการยับยั้งร่างกฎหมาย

บทที่ ๒ ว่าด้วยที่มาและแนวความคิดของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ จะอธิบายถึงแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ และการจำกัดการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ โดยจะลำดับที่มาของแนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตามวิวัฒนาการของสังคมการเมือง การปกครองในรัฐกล่าวคือ เริ่มต้นที่อำนาจของผู้ปกครองก่อนกำเนิดรัฐ เพื่อนำไปสู่การอธิบายเกี่ยวกับการจัดอำนาจรัฐให้มีลักษณะทางกฎหมาย หลังจากนั้น จะอธิบายถึงแนวความคิดที่สนับสนุนการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียวหรือพระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปไตยอันส่งผลให้สภาพสังคมในยุคนั้น เป็นสังคมที่ไร้ระเบียบและไร้กฎหมาย และทำให้เกิดแนวความคิดเรื่องการจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียวตามมา โดยเป็นการอธิบายแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาตามลำดับของยุคสมัยการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีหลักการสำคัญเพื่อเป็นการจำกัดการใช้อำนาจสูงสุดโดยบุคคลคนเดียวด้วยระบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อันถือเป็นการใช้เครื่องมือในการจำกัดหรือควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนั้น หลักการเกี่ยวกับแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ยังถือเป็นมาตรฐานของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับว่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการเมืองการปกครองในปัจจุบันของแต่ละประเทศมากน้อยเพียงใดอีกด้วย

๒.๑ อำนาจของผู้ปกครองก่อนกำเนิดรัฐ

สังคมการเมืองหรือกลุ่มของคนที่อยู่ภายใต้อำนาจอันหนึ่งร่วมกันนั้นดำรงอยู่มาอย่างช้านาน แต่อำนาจดังกล่าวมิได้มีรูปแบบที่เหมือนกันตลอดไป ในสังคมชนเผ่าที่เก่าแก่มากๆ อำนาจนี้จะฝังแน่นอยู่ในประเพณีและความเชื่อต่างๆ ครั้นเมื่อมนุษย์เจริญขึ้น และมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือจำเป็นต้องต่อสู้กับกลุ่มชนกลุ่มอื่น ทำให้มนุษย์ต้องการผู้นำคนหนึ่ง อำนาจนี้จึงเคลื่อนเข้าไปอยู่ที่ผู้นำแทน แต่ลักษณะเช่นนี้เริ่มมีความไม่แน่นอน เพราะจิตสำนึกทางการเมืองของผู้ที่อยู่ใต้ปกครองย่อมคำนึงถึงได้ว่า การเป็นเจ้าของอำนาจนี้คือการต่อสู้ของบุคคลโดยอาศัยกำลังทางอาวุธและโอกาส โดยปราศจากกฎเกณฑ์ที่ถูกต้องและมีแบบแผน

สภาพการณ์เหล่านี้ประกอบกับสภาพของการพัฒนาทางความสัมพันธ์แห่งการผลิตของมนุษย์ ทำให้มีการพัฒนาจิตสำนึกทางการเมืองของผู้ได้ปกครองขึ้นเรื่อยๆ อันนำมาซึ่งกำเนิดทางความคิดของคำว่า “รัฐ”^๑

๒.๑.๑ ความเชื่อมโยงของอำนาจ (Power) กับอำนาจการเมือง (Political Power)

ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะเกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ที่มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเข้ามามีสัมพันธ์กัน โดยในมิติหนึ่งของความสัมพันธ์ทางสังคมทุกรูปแบบของทุกยุคสมัยนั้นก็คือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายที่มีความสามารถทำให้ผู้อื่นทำตามความต้องการของตนได้ไม่ว่าจะโดยใช้วิธีการใดๆ เช่น การจูงใจ ความรู้สึกเชื่อถือ การสร้างความยอมรับ การใช้กำลัง หรือการข่มขู่ กับฝ่ายที่ทำตามความต้องการของผู้ที่มีความสามารถนั้น เช่น ในความสัมพันธ์ระดับครอบครัว บิดามารดาจะมีความประสงค์ต้องการให้บุตรเป็นคนดีจึงใช้เหตุผลในการอบรมสั่งสอนเพื่อให้เชื่อฟัง หรืออาจมีการลงโทษในบางครั้งหากบุตรขาดการเคารพเชื่อฟัง การสอนหนังสือของครูกับศิษย์ก็เช่นกันที่ต้องใช้คำอธิบายเหตุผลโน้มน้าวเพื่อให้ศิษย์เชื่อตามคำสอนนั้น ลักษณะของความสัมพันธ์เช่นนี้ย่อมปรากฏถึงลักษณะของการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในสังคม

จึงเห็นได้ว่า ความรู้สึกเชื่อหรือเชื่อถือกับอำนาจบังคับให้เกรงกลัวเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้มีอำนาจประสบผลสำเร็จในการให้ผู้อื่นปฏิบัติตามความต้องการของตน ไม่ว่าจะยอมรับในเหตุผลหรือความต้องการเช่นนั้นหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจมากที่สุด ส่งผลให้ลักษณะการใช้อำนาจที่บรรลุผลมีความแตกต่างกันระหว่างที่เกิดขึ้นจากความเชื่อและคล้อยตามผู้มีอำนาจ กับการเกิดขึ้นจากความยินยอมเพราะจำเป็นต้องทำตามผู้มีอำนาจ ปรากฏการณ์ทางสังคมเช่นนี้เรียกว่า ปรากฏการณ์หรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ซึ่งจะประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อยสองประเภทคือ

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ที่สามารถทำให้คนอื่นทำตามความต้องการของตนหรือผู้มีอำนาจ (Principal) อันถือได้ว่าเป็นผู้เหนือกว่าทำให้ผู้อื่นทำตามได้ กับ

^๑ โทคิน พอลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน(กรุงเทพมหานคร: ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕), หน้า ๔๔.

ประเภทที่สอง ผู้ที่ต้องเชื่อฟัง (Subaltern) และทำตามความต้องการของบุคคลประเภทที่หนึ่ง ซึ่งมีนัยว่าเป็นผู้ที่ด้อยกว่า ซึ่งต้องเชื่อและต้องทำตาม

กล่าวได้ว่า อำนาจนั้นก็คือความสามารถที่จะกำหนดทิศทางพฤติกรรมของผู้อื่นให้เป็นที่ไปตามความต้องการของตนได้

ดังนั้นแล้วในความสัมพันธ์เชิงอำนาจทุกความสัมพันธ์จะมีองค์ประกอบสองสิ่งอยู่คู่กันเสมอ ซึ่งได้แก่ ความคิดหรือความต้องการ และความสามารถในการทำให้คนอื่นทำตามความคิดหรือความต้องการของตน โดยเบื้องหลังความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้บุคคลหนึ่งอยู่เหนือบุคคลอีกคนหนึ่งได้นั้นคือ ความรู้สึกเชื่อหรือเชื่อใจ (Trust) กับอำนาจบังคับให้เกรงกลัว (Loyalty) ปัจจัยเบื้องหลังความสัมพันธ์เชิงอำนาจสองประการนี้จะ เป็นปัจจัยพื้นฐาน ซึ่งหากในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีระดับความสัมพันธ์แตกต่างออกไป อาจปรากฏปัจจัยเบื้องหลังอื่นมากกว่านี้ย่อมได้^๒

นอกจากปรากฏการณ์ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอยู่ทั่วไปในสังคมแล้ว ยังมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอำนาจเหนือบุคคลทุกคนในสังคม หรือเป็นอำนาจเหนือสังคมมนุษย์ โดยเป็นอำนาจที่สามารถบังคับบุคคลทุกคนในสังคมและเป็นอำนาจที่มีสภาพบังคับที่ยิ่งใหญ่ที่สุดเหนือกว่าอำนาจอื่นๆ ภายในสังคม อำนาจนั้นเรียกว่า อำนาจการเมือง (Political Power)^๓

โดยที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกัน สังคมจึงเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์แต่ละคนไม่สามารถอยู่ด้วยตัวเองได้ ซึ่งมีปัจจัยที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า มนุษย์ที่เข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมนั้นแต่ละคนมีความปรารถนาที่จะมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินนั้นหมายถึงการปราศจากการคุกคามต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และปรารถนาที่จะอยู่ดีกินดี อันแสดงออกถึงความต้องการทางวัตถุมหาวิภาค ตลอดจนทั้งการได้รับความยอมรับว่าเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือที่เรียกว่าการยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สังคมที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

^๒ John Scott, *Sociology : the key concepts*(London: Routledge, 2006), p. 127.

^๓ George Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politique*(Paris: LGDJ, 1977), p. 11 อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๔๘*, หน้า ๓๗. (เอกสารอัดสำเนา)

ของมนุษย์ดังกล่าวนี้เรียกว่า สังคมการเมือง (Political Community)^๔ ซึ่งอริสโตเติลได้ให้ความหมายว่า สังคมการเมืองนี้เป็นการอยู่ร่วมกันของมนุษย์โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่ต้องการกระทำให้บรรลุลงสมดังมีเจตนาร่วมกัน อันหมายถึง ความต้องการความมั่นคงในชีวิต ความปรารถนาที่จะมีชีวิตรอดอยู่อย่างมีความสุข และการอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี หรืออาจกล่าวได้ว่า การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมการเมืองของมนุษย์มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกัน^๕

อย่างไรก็ตาม สังคมการเมืองจะไม่สามารถดำรงอยู่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้เลย หากขาดสิ่งที่คอยสนับสนุนผลักดัน และควบคุมรักษาระเบียบวินัยของสังคมให้เป็นไปอย่างเป็นระบบ เนื่องจากสังคมการเมืองจะต้องมีระเบียบ (Order) ที่คอยกำหนดให้สมาชิกในสังคมปฏิบัติตนอยู่ในกรอบเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน และมีวินัย (Discipline) ที่คอยส่งเสริมการปฏิบัติตนให้อยู่ภายในระเบียบนั้น และหากมีการฝ่าฝืนก็ต้องถูกลงโทษ และสิ่งที่คอยควบคุมเพื่อรักษาระเบียบวินัยในสังคมนี้ก็คือ อำนาจอการเมือง (Political Power) เพราะเหตุว่า อำนาจการเมืองไม่สามารถแยกออกจากสังคมได้ และหากไม่มีการใช้อำนาจการเมืองเพื่อควบคุมสังคมแล้ว สังคมก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้ เพราะจะปราศจากระเบียบวินัยและจะเสื่อมสลายไปในที่สุด ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วสังคมการเมืองทุกแห่งจะต้องถูกควบคุมโดยอำนาจนี้เพื่อนำพาสมาชิกในสังคมไปสู่จุดมุ่งหมายหรือประโยชน์สุขร่วมกัน^๖ ดังนั้นกลไกในการกำกับดูแลและจัดระเบียบภายในสังคมเพื่อให้ทุกคนในสังคมบรรลุถึงเจตนาร่วมกันจึงอยู่ที่อำนาจอการเมือง

อำนาจอการเมืองจึงหมายถึง กำลังที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกของสังคม เพื่อนำกลุ่มคนในสังคมไปสู่จุดประสงค์ร่วมกันอันได้แก่ ความผาสุก และถ้าจำเป็นพร้อมที่จะบังคับ

^๔ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๑๔.

^๕ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓), หน้า ๒.

^๖ George Burdeau, *Droit constitutional et institutions politique*, p. 12. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๔๙, หน้า ๓๘.

เอาทั้งสมาชิกของกลุ่มให้ทำตาม หรือเป็นปรากฏการณ์ที่ผู้หนึ่งสามารถให้ผู้อื่นทำตามความต้องการของตนได้ และโดยทั่วไปแล้วความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจก็เพื่อวัตถุประสงค์ในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง^๓ อำนาจการเมืองนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อในการเมืองซึ่งแปลว่า กิจการของแผ่นดิน หรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครอง หรือจัดการเมือง^๔ อำนาจการเมืองจึงประกอบขึ้นด้วย ๒ ส่วนได้แก่

ส่วนแรกคือ อำนาจซึ่งโยงถึงการใช้อำนาจบังคับและ

ส่วนที่สองคือ การเมืองที่เป็นความคิดอันมีประโยชน์หรือจุดหมายร่วมกันของสังคม

เมื่ออำนาจการเมืองเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกิจการของบ้านเมืองแล้ว การก่อกำเนิดอำนาจการเมืองจึงไม่อาจสร้างโดยลำพังหรือเป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้โดยลำพัง

ความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจกับอำนาจการเมืองจึงอยู่ที่ว่า อำนาจกับสังคมเกิดขึ้นมาพร้อมกัน ซึ่งอำนาจถือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมโดยไม่อาจแยกออกจากสังคมได้ และหากไม่มีการใช้อำนาจเพื่อควบคุมสังคมแล้ว สังคมก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้และจะเสื่อมสลายไปในที่สุด อำนาจการเมืองนี้เองที่จะทำให้การแสดงออกซึ่งการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกันของสมาชิกในสังคมเป็นจริงขึ้นมาได้ โดยอำนาจการเมืองจะวางระบบให้สังคม และยังรักษาระเบียบวินัยของสังคมอีกด้วย โดยลักษณะของอำนาจการเมืองจะแตกต่างจากอำนาจอื่นดังนี้

ประการแรก อำนาจการเมืองมีการใช้อำนาจบังคับได้จริงโดยวิธีการต่างๆ เช่น ในยุคโบราณจะมีความเชื่อในสิ่งมหัศจรรย์ในธรรมชาติ หรือการลงโทษทางอาญาในสมัยใหม่ อำนาจการเมืองจะมีกำลังบังคับได้อย่างจริงจังเสมอและพร้อมที่จะบังคับให้สมาชิกในสังคมต้องจำนนทำตาม ทั้งๆ ที่สมาชิกในสังคมอาจไม่ต้องการกระทำ ซึ่งในทุกสังคมที่มีอำนาจการเมืองย่อมมีกำลังบังคับอยู่เหนือสมาชิกของสังคมเสมอ อาจกล่าวได้ว่ากำลังบังคับได้จริงนี้

^๓ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์(พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๑.

^๔ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง(กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๗.

แม้ไม่ได้ปรากฏให้เห็นชัดในบางสังคม แต่ก็ซ่อนตัวอยู่พร้อมที่จะแสดงออกทุกเมื่อหากจำเป็น แม้ว่ากำลังบังคับจะมีใช้รากฐานที่สร้างอำนาจการเมืองได้เพียงประการเดียว แต่กำลังบังคับย่อมเป็นเครื่องสนับสนุนให้อำนาจการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นอยู่ได้

ประการที่สอง อำนาจการเมืองเป็นอำนาจเริ่มต้นของอำนาจอื่น กล่าวคือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแต่ละระดับของสังคมไม่ว่าจะเป็นครอบครัว ชุมชน หรือเผ่า ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจการเมืองและมักมีที่มาจากอำนาจการเมือง หรืออย่างน้อยอำนาจการเมือง ต้องยอมให้มีอำนาจเหล่านั้นได้

ประการที่สาม อำนาจการเมืองเป็นอำนาจทั่วไป อำนาจการเมืองจะมี อยู่เหนือสมาชิกทุกคนในสังคม โดยอำนาจการเมืองจะมีอยู่เหนือทุกเรื่องในความสัมพันธ์ของ สมาชิกในสังคมทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัว ครอบครัว หรือกลุ่มทางเศรษฐกิจ การเมือง^๙

กล่าวโดยสรุป อำนาจการเมืองเป็นอำนาจที่มีสภาพบังคับอยู่ในตัวเอง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจอื่นใดอีก จึงทำให้อำนาจการเมืองเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ เพื่อ เป็นสิ่งควบคุมและรักษาความเป็นระเบียบวินัยของสังคมและนำไปให้สมาชิกในสังคมไปสู่ จุดมุ่งหมายหรือประโยชน์สุขร่วมกัน

๒.๑.๒ การแสดงออกซึ่งอำนาจการเมืองก่อนกำเนิดรัฐ

แม้จะเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าอำนาจการเมืองได้ดำรงอยู่ในกลุ่มชน กลุ่มหนึ่งโดยความยินยอมของสมาชิกทุกคนในกลุ่มนั้น เนื่องจากอำนาจการเมืองมักถูกกำหนด โดยกำลังหรือกลุ่มคนจำนวนน้อย ในขณะที่สมาชิกสังคมส่วนใหญ่มักจะยอมรับโดยไม่มีปฏิกิริยาโต้ตอบอย่างไร^{๑๐} แต่การยินยอมเห็นชอบของสมาชิกในสังคมสามารถอธิบายถึงการแสดงออก ซึ่งอำนาจการเมืองในสังคมของยุคสมัยนั้นได้ กล่าวคือ ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจเมือง ระหว่างผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมืองกับผู้ที่ต้องปฏิบัติตามอำนาจเมืองนั้น หากปราศจาก ซึ่งความไว้นั้นเชื่อใจว่า ผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมืองจะใช้กำลังบังคับให้สังคมเป็นมีความเป็น

^๙ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนชั้นสูง หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๔๙, หน้า ๔๐ - ๔๒.

^{๑๐} โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, หน้า ๖๕.

ระเบียบเรียบร้อยเพื่อมุ่งสู่ประโยชน์สุขร่วมกันเสียแล้ว การสลายซึ่งอำนาจการเมืองที่เป็นพลังขับเคลื่อนของสังคมย่อมเกิดขึ้นได้ในไม่ช้า ทำให้ความยินยอมเห็นชอบต่ออำนาจการเมืองของสมาชิกในสังคมจึงขึ้นอยู่กับการแสดงออกซึ่งอำนาจการเมือง ที่สุดแล้วแต่ว่าจะแสดงออกมาจากสิ่งใด หรือประการใด กล่าวคือ

๒.๑.๒.๑ อำนาจการเมืองจากจารีตประเพณีของกลุ่ม

ในสังคมมนุษย์ยุคแรกต่างเห็นตรงกันว่า มนุษย์ในสังคมยุคนั้นปฏิบัติตามความประพฤติของกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยไม่รู้สึกรู้สีกตัว และไม่ได้เป็นผลมาจากความคิดของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ทำให้สังคมลักษณะนี้เป็นสังคมที่มีเสถียรภาพและมีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง โดยสถานภาพระหว่างสมาชิกในสังคมดังกล่าวจะมีความเท่าเทียมกัน ซึ่งแน่นอนว่า ตำแหน่งของหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้าเผ่ายังมีอยู่ แต่บุคคลเหล่านั้นก็ไม่ได้มีอำนาจในตัวเอง ดังคำกล่าวที่ว่า “หัวหน้าของคนเผ่าต่างๆ ในยุคแรกไม่มีอำนาจในการปกครอง ไม่มีอำนาจสั่งการ แต่หัวหน้าเป็นเพียงตัวแทนของเทพดาผู้รักษาเผ่า หัวหน้าเป็นการแสดงออกหรือการปรากฏขึ้นของสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหล่านี้”

ในสังคมมนุษย์ยุคนี้ อำนาจการเมืองจึงมีอยู่และไม่ได้เป็นของบุคคล แต่เป็นของสังคมเผ่าที่ประกอบขึ้นจากสมาชิกทุกคน โดยมีที่มาจากความเชื่อในสิ่งเหนือโลก อำนาจลึกลับ ความกลัวของคนในเผ่า และประเพณีปฏิบัติซึ่งบังคับโดยตรงเข้ากับสมาชิกแต่ละคนในสังคม ปัจจัยเหล่านี้ทำให้สมาชิกในสังคมไม่ต้องเชื่อในบุคคล แต่ต้องเชื่อในประเพณีปฏิบัติของกลุ่มตน ทำให้เห็นได้ว่าความกลัวในธรรมชาติต่อสิ่งที่จะมากระทบชีวิตความเป็นอยู่ และความเชื่อที่เกิดจากจินตนาการว่ามีสิ่งเหนือโลก เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดและรักษาอำนาจการเมือง เช่นเดียวกับพิธีกรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองสถานการณ์ต่างๆ เหล่านี้

ในสังคมยุคแรกนั้น การก่อการใหม่โดยเกิดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะเป็นไปได้ยากมาก หากไม่มีประเพณีปฏิบัติของเผ่าที่มีเทพดารักษาเผ่าอยู่ยิ่งยากมากขึ้นอีก สังคมนี้อาจเป็นสังคมที่อนุรักษ์นิยมสูง แต่เมื่อสังคมมีการพัฒนาไปเรื่อยๆ ตามกาลและเวลาแล้ว หัวหน้าเผ่าที่เป็นเพียงคนกลางผู้ประกอบพิธีกรรมรักษาประเพณีปฏิบัติระหว่างเทพ

ดารักษาเผ่ากับสมาชิกในเผ่า จากเดิมมีอำนาจในตัวเองน้อยก็จะเริ่มมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้โดยใช้เหตุผลว่าเพื่อรักษาอภิสิทธิ์บางอย่างของกลุ่มคนนั้น ประกอบกับการมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเผ่า โดยเผ่าหนึ่งไปรุกรานอีกเผ่าหนึ่งแล้ว ทำให้ต้องมีหัวหน้าที่แข็งแรง กล้าหาญ ฉลาด มีความสามารถในการรบ บัณฑิตทางสังคมวิทยาจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ อำนาจการเมืองจึงเริ่มเคลื่อนไปสู่อำนาจของหัวหน้าเผ่า ตามคำกล่าวที่ว่า “ความคิดร่วมกันของกลุ่มที่ซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ จะวิวัฒนาการไปสู่กระแสของการสร้างชนชั้นปกครองขึ้น ชนชั้นปกครองนี้เริ่มมีความรู้สึกว่ามีอภิสิทธิ์บางอย่างเพราะตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ทำให้เริ่มมีการสะสมอำนาจเป็นวัตถุประสงค์หลัก หรือพยายามให้อำนาจของตนได้รับการยอมรับมากขึ้นๆ และประเพณีปฏิบัติแต่เดิมที่เป็นฐานให้หัวหน้าเผ่าและหัวหน้าและใช้อำนาจได้ ก็จะกลายเป็นสิ่งที่หัวหน้าให้การยอมรับประเพณีปฏิบัตินั้น และบังคับตามประเพณีปฏิบัตินั้น” ดังนั้น ประเพณีปฏิบัติของเผ่าที่แต่เดิมเป็นต้นตอให้เกิดหัวหน้าและผูกพันหัวหน้าก็จะกลายเป็นเครื่องมือที่หัวหน้าจะใช้ปกครองเผ่าที่ยังผลให้สมาชิกในเผ่าต้องปฏิบัติตามต่อไป^{๑๑}

๒.๑.๒.๒ อำนาจการเมืองจากบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง

ตามที่กล่าวมาข้างต้นว่าในสังคมมนุษย์ยุคเริ่มแรก การจัดระเบียบต่างๆ ในสังคมจะเป็นไปอย่างเรียบง่าย โดยอำนาจจะถูกแบ่งกระจายไปในบรรดาเผ่าต่างๆ อย่างเข้มงวดตามประเพณีปฏิบัติและตามความเลื่อมใสเชื่อถือ แต่ต่อมาเมื่อได้มีวิวัฒนาการขึ้น หรือมีความจำเป็นในทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของสังคม ทำให้ต้องทำการต่อสู้กับกลุ่มอื่น จึงเกิดพัฒนาการของการรวมตัวระหว่างชนเผ่าต่างๆ กลายเป็นสังคมที่ความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และไม่ว่าความจำเป็นที่ยอมให้หัวหน้าเข้าปกครองหรือสถานการณ์บังคับให้ต้องมีหัวหน้าบังคับบัญชาควบคุมก็ตาม จึงมีการเกิดขึ้นตามมา

อำนาจการเมืองจะแสดงออกโดยบุคคลคนหนึ่งที่มีพลังมาก หรือมีความเฉลียวฉลาด หรือมีความสามารถมากกว่าคนอื่น ๆ บุคคลนี้จะใช้อำนาจนั้นประดุจดั่งเป็นอภิสิทธิ์เฉพาะตัว เนื่องจากเป็นการได้อำนาจมาโดยความสามารถหรือคุณความดีส่วนตัว ปรัชญาการณของความสัมพันธ์จึงมีความเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์ที่คุกคามถึงความอยู่รอด

^{๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนขั้นสูง, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา ๒๕๔๙. (ฉบับที่ก)

หรือความรุ่งเรืองของกลุ่ม คุณสมบัติส่วนบุคคลของหัวหน้า และความรู้สึกร่วมกันในการยอมรับหัวหน้า นั้น ส่งผลให้รูปแบบการแสดงออกอำนาจการเมืองจากเดิมผ่านประเพณีปฏิบัติของเผ่า มาของเป็นบุคคลหรือกลุ่มคนผู้เป็นหัวหน้าที่สามารถแสดงเจตนาแทนกลุ่มคนที่เป็นสังคมทั้งกลุ่ม อำนาจทางการเมืองที่ผูกพันอยู่กับคุณสมบัติพิเศษของผู้ปกครอง ทำให้มีประโยชน์ต่อการรวมตัวของกลุ่มคนในทางสังคมได้อย่างแน่นแฟ้นและเป็นการยืนยันถึงการปกครองโดยตนเองได้ เพราะสามารถแยกสังคมหนึ่งออกจากอีกสังคมหนึ่งด้วยบุคคลผู้เป็นหัวหน้าได้อย่างชัดเจน เห็นได้ว่าในยุคดังกล่าวนี้ผู้ปกครองที่ได้รับการยอมรับให้ใช้อำนาจแทนทุกๆ คนในสังคมนั้น เป็นเจ้าของอำนาจทางการเมือง

ในสังคมทุกสังคมจะมีพัฒนาการของการรวมกันระหว่างสังคมเผ่าต่างๆ โดยเริ่มจากการพ่วงกันระหว่างเผ่า อย่างเช่น ในยุคโบราณมีเผ่าทั้งสิ้น ๖๐๐,๐๐๐ เผ่า แต่เมื่อเวลาใกล้คริสตกาลขึ้นเท่าใด จำนวนเผ่าก็จะยิ่งลดลง โดยมีการขยายขนาดขึ้นเรื่อยๆ รวมถึงการขยายไปสู่นครใหญ่ เช่นในกรุงโรมที่มีการเปลี่ยนจากนครรัฐมาเป็นจักรวรรดิสากล สังคมที่ขยายใหญ่ขึ้นนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม ช่องว่างของความไม่เท่าเทียมกันจะเพิ่มมากขึ้น ความสัมพันธ์ลักษณะนี้จึงทำให้เกิดชนชั้นระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง

การจัดระเบียบสังคมที่ขยายใหญ่ดังกล่าว เกิดการปกครองที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้มีหน้าที่ในการปกครองหรือผู้ปกครอง (Governant) กับฝ่ายผู้มีหน้าที่รับการปกครองหรือผู้อยู่ใต้ปกครอง (Governer) โดยผู้ปกครองจะใช้อำนาจการเมืองในการปกครอง อันก่อให้เกิดลักษณะของความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคกันคือ ผู้ปกครองจะมีสถานะเหนือกว่าผู้ใต้ปกครอง ดังนั้น บุคคลที่มีคุณสมบัติสูงกว่าบุคคลอื่นๆ ย่อมเป็นผู้ปกครองที่สามารถบังคับบัญชาและกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตามได้^{๑๒}

ในการปกครองบังคับบัญชานั้น หากเมื่อใดสมาชิกในสังคมเกิดความขัดแย้งวิวาทกัน หัวหน้าผู้ปกครองจะใช้อำนาจในการตัดสินชี้ขาดอย่างเคร่งครัดและเอาจริงเอาจัง อาจมีการใช้กำลังบังคับด้วยในคราวจำเป็น และสมาชิกในสังคมต้องฟังคำสั่ง

^{๑๒} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๓๘.

คำบังคับอย่างเคร่งครัด การปกครองที่มีลักษณะการบังคับกันอย่างรุนแรงและเคร่งครัด เมื่อมีการขัดขืนหรือการกระทำก็จะมีผลกระทบนี้ เรียกได้ว่าเป็น “การปกครองโดยแท้” คือ เป็นการปกครองที่มีผู้บังคับบัญชาฝ่ายหนึ่งแยกจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอีกฝ่ายเป็นคนละพวกกันแยกจากกันอย่างชัดเจน^{๑๓} ดังนั้นอำนาจการเมืองที่มีกำลังบังคับเพื่อนำสังคมไปสู่วัตถุประสงค์และประโยชน์สุขร่วมกันนี้ จึงอยู่ที่อำนาจของผู้ปกครอง

๒.๑.๓ ลักษณะของอำนาจการเมืองก่อนการกำเนิดรัฐ

ในสังคมที่ผู้ปกครองใช้อำนาจการเมืองจัดระเบียบการปกครองสังคมต่อผู้ใต้ปกครอง อันทำให้สถานะของผู้ปกครองเหนือกว่าผู้ใต้ปกครองนี้ อำนาจของผู้ปกครองดังกล่าวหาใช่อำนาจสูงสุดในความหมายของอำนาจอธิปไตยไม่ เนื่องจากอำนาจนั้นเกิดขึ้นจากคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครองที่มีลักษณะเป็นของส่วนตัว อำนาจที่เป็นของส่วนตัวจึงมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ (privilege) เฉพาะตัวบุคคลนั้น ทำให้ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจหรือไม่ ใช้อย่างไร โดยวิธีใด หรือเพื่ออะไรก็ได้ และไม่มีการบังคับเอากับเอกสิทธิ์ส่วนตัวนี้ เนื่องจากบุคคลอื่นไม่มีอำนาจนั้น เฉพาะผู้ปกครองเท่านั้นที่มี^{๑๔} ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากอำนาจที่แสดงออกโดยบุคคลคนเดียวนี้เกิดเป็นข้อบกพร่องหลายประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การขาดความต่อเนื่องของอำนาจ เนื่องด้วยอำนาจการเมืองที่แสดงออกจากตัวบุคคลจะสูญสิ้นไปกับบุคคล เมื่อบุคคลนั้นตายหรือมีอันเป็นไป หัวหน้าอื่นๆ ก็จะต้องต่อสู้เพื่อช่วงชิงครองอำนาจต่อไป ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับสังคมมนุษย์ที่มีการดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง อำนาจการเมืองที่มีขึ้นเพื่อนำพาสังคมที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องก้าวไปสู่ผลประโยชน์ร่วมกันนี้จึงไม่อาจดำเนินไปด้วยลักษณะของอำนาจที่เป็นของตัวบุคคลได้เลย

ประการที่สอง การขาดความสูงสุดของอำนาจ อำนาจที่แสดงออกโดยบุคคลเพียงคนเดียวอาจมีบุคคลอื่นที่มีความสามารถที่เท่าเทียมกันมาแข่งขันช่วงชิงไปเมื่อใดก็ได้ เพราะการเข้าสู่อำนาจพิสูจน์กันด้วยความสามารถและการใช้กำลังเท่านั้น

^{๑๓} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๘๓ - ๘๔.

^{๑๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๒), หน้า ๕๖.

ประการที่สาม การขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจที่อาจไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ เมื่อผู้ที่ครองอำนาจมีทางในการพิสูจน์ความถูกต้องของการได้ซึ่งอำนาจเพียงแต่โดยการใช้กำลังไม่ว่าจะเป็นไปทางวัตถุหรือในทางศีลธรรมเท่านั้น จึงทำให้การได้อำนาจอาจมีความไม่ชอบธรรมและไม่ถูกต้องเพียงพอ เพราะอาจเป็นการใช้อำนาจบาตรใหญ่ ช่มชู้บังคับเอาโดยพลการ แม้ว่าสมาชิกในสังคมจะตระหนักได้ว่าใครคือผู้ปกครอง แต่ก็มีอาจตระหนักได้ถึงความต้องการของการบังคับบัญชาด้วยการได้มาซึ่งอำนาจนั้น และแม้ว่าจะมีสิ่งที่ยืนยันรับรองภายหลังได้ก็ตาม แต่การได้อำนาจมาด้วยการต่อสู้อย่างมากมาย และวิธีการที่แสดงถึงการได้อำนาจดังกล่าวย่อมทำลายเคารพนับถือและทำให้หมดความเลื่อมใสในผู้ครองอำนาจทั้งสิ้น^{๑๕} กล่าวได้ว่า การได้มาซึ่งอำนาจที่ปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนอย่างชัดเจน อาจส่งผลให้การใช้อำนาจอาจไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในสังคม และไม่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกดังกล่าวได้

สภาพของสังคมที่มีความไม่สงบเรียบร้อย และการไม่เคารพกฎหมาย โดยการแสดงออกซึ่งอำนาจการเมืองจากตัวบุคคลดังกล่าว สามารถพิจารณาได้จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองยุโรปในช่วงยุคกลางกล่าวคือ ภายหลังจากที่จักรวรรดิโรมันตะวันตกล่มสลายลง ทำให้ยุโรปตะวันตกไม่มีศูนย์กลางอำนาจปกครองที่เข้มแข็งและตกอยู่ในสภาพระส่ำระสาย ยุโรปจึงเริ่มเข้าสู่ยุคกลางโดยเริ่มในคริสต์ศตวรรษที่ ๕ และสิ้นสุดลงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ การจัดระเบียบการปกครองยุคนี้ จะเป็นลักษณะของสังคมศักดินา (Feudal System)

ลักษณะสังคมศักดินาจะเป็นสังคมที่ปราศจากการรวมศูนย์อำนาจโดยสิ้นเชิง เพราะอยู่กันเป็นเผ่าแบบยุคโบราณ ต่างฝ่ายต่างอิสระต่อกัน ทำสงครามรบพุ่งแย่งชิงดินแดนและประชากรกัน ทำให้ลักษณะของสังคมศักดินาเป็นสังคมที่มีเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับที่ดินเป็นหลัก การเป็นเจ้าของที่ดินจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของยุคดังกล่าว ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมจึงจำเป็นต้องหาผู้ปกป้องตนเองให้พ้นจากภัยอันตราย ในการพึ่งพาเพื่อรักษาชีวิตอันทำให้คนในสังคมส่วนใหญ่ต้องยอมตนลงอยู่ใต้อำนาจปกครองของเจ้าศักดินา นอกจากนั้นสังคมศักดินายังเป็นสังคมชนชั้นที่มีการให้สัญญาในรูปแบบคำสาบานว่าจะจงรักภักดีกันขึ้นไป

^{๑๕} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป, หน้า ๒๓๙.

ตั้งแต่ชนชั้นต่ำสุดที่ใช้แรงงานเพื่อการผลิตและถูกเกณฑ์ไปรบเมื่อมีสงครามไปจนถึงชนชั้นของ อัครวิณ ชุนนาง และพระมหากษัตริย์^{๑๖} ผลที่ตามมาเท่ากับว่าเป็นการสร้างอำนาจให้เจ้าศักดินา ชั้นผู้ใหญ่ปกครองดินแดนที่จักรพรรดิแบ่งให้ จนท้ายที่สุดด้วยผลของระบบศักดินา จึงทำให้ การทอนอำนาจผู้ปกครองลำดับสูงเรื่อยลงมา จนดินแดนของยุโรปในยุคสมัยกลางเต็มไปด้วย ดินแดนอิสระ ไม่มีดินแดนมีความเป็นใหญ่จริง ไม่มีผู้ปกครองใดที่มีอำนาจจริง ต่างรบพุ่งฆ่าฟัน กันตลอดเวลา อันทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและการไม่เคารพกฎหมาย ประชาชนก็ต่างอยู่ ด้วยความหวาดกลัว^{๑๗} ทำให้เห็นได้ว่า ลักษณะสังคมศักดินาทำให้เกิดสภาพการแข่งขันทาง อำนาจของชนชั้นระดับล่างอย่างชัดเจน

และเมื่อพิจารณาถึงศาสนจักร ซึ่งแม้ว่าจะเป็นเพียงสถาบันเดียวที่ดำรง อยู่สืบต่อมาจากสมัยจักรวรรดิมาสู่สมัยกลางอย่างไม่ขาดสาย อันถือได้ว่าตลอดสมัยกลางนั้น ศาสนจักรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอารยธรรมที่ตกทอดมาแต่สมัยโรมัน ทั้งในแง่การปกครอง ศาสนา วัฒนธรรม และศิลปวิทยาการก็ตาม^{๑๘} แต่ในศาสนจักรเองก็ยิ่งปรากฏถึงการแบ่งอำนาจจาก จักรพรรดิที่ปกครองอาณาจักรทางโลก โดยสันตะปาปาที่พยายามสร้างอำนาจการเมือง ผ่านหลัก ทางศาสนาที่ว่า สันตะปาปาเป็นผู้แทนพระเจ้าเป็นเจ้าบนโลกมนุษย์ โดยเฉพาะพิธีกรรมที่ สันตะปาปาเป็นผู้สวมมงกุฎสถาปนาจักรพรรดิในนามพระเจ้า และจักรพรรดิสืบสานว่าจัก รักษาป้องกันสันตะปาปาและศาสนจักรด้วยชีวิตแล้ว ทำให้จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่าง จักรพรรดิกับสันตะปาปาจึงเกิดขึ้นมาจากกริ่งพญาอาศัยกันและกัน แต่ในเวลาอีกไม่นานศาสนจักร ก็เริ่มแสวงหาความมั่งคั่งทางที่ดิน และทรัพย์สินเช่นเดียวกับอาณาจักร ความขัดแย้งระหว่าง สันตะปาปาฝ่ายหนึ่งกับจักรพรรดิและพระมหากษัตริย์จึงเริ่มต้นขึ้น รัฐต่อหลายรัฐได้แยกตัวเป็น อิสระจากศาสนจักร ไม่ยอมขึ้นทั้งในแง่คำสอนทางศีลธรรมและในทางการเมือง โดยอาศัยความ ในคัมภีร์ว่า “ผู้มีอำนาจซึ่งดำรงอยู่นั้น พระเจ้าก็ได้ทรงตั้งไว้” มาเป็นเครื่องยืนยันความชอบธรรม ของฝ่ายอาณาจักรในการปกครองโดยไม่ต้องขึ้นต่อศาสนจักรเป็นข้อโต้แย้ง^{๑๙}

^{๑๖} กอบเกือ สุวรรณทัต – เพียร, ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยกลาง(กรุงเทพมหานคร: สมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.), หน้า ๑๙.

^{๑๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิชาพัฒนการทางสังคมและลักษณะของ กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๒๓.

^{๑๘} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓๕.

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๗.

ผลของความขัดแย้งดังกล่าว ทำให้เกิดสงครามและความวุ่นวาย ซึ่งเป็นสภาพที่ทำให้ทุกคนหวาดกลัว เบื่อหน่าย และต้องการให้เกิดความสงบ และการเคารพกฎหมาย ยุคนี้จึงเรียกว่ายุคมืด อันหมายความว่า “ความมืดมนทางวิทยาการและภูมิปัญญา”^{๒๐} ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดความต้องการในการรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่ระดับพอดี และเพื่อหาข้อยุติให้พ้นจากสภาวะระส่ำระสายทางการเมือง ทฤษฎีว่าด้วยรัฐจึงถือกำเนิดขึ้นจากการสังเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างอาณาจักรและศาสนจักรฝ่ายหนึ่ง และจักรพรรดิหรือพระมหากษัตริย์กับเจ้าศักดินาอีกฝ่ายหนึ่ง

๒.๑.๔ รัฐ : การจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่อำนาจการเมืองได้แสดงออกจากบุคคลที่เป็นผู้ปกครองนั้นจะทำให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจมากและเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง อีกทั้ง การใช้อำนาจมาจะพิสูจน์ก็แต่โดยการใช้กำลังเพียงอย่างเดียว ทำให้อำนาจสูงสุดในการปกครองจึงมีอาจเกิดขึ้นได้ จนก่อให้เกิดสภาพสังคมที่ขาดสงบเรียบร้อยและขาดการเคารพต่อกฎหมายในที่สุด

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดข้อบกพร่องจากตัวบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง กล่าวคือแทนที่จะถือว่าอำนาจเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ปกครอง สมาชิกในสังคมจึงเกิดแนวคิดร่วมกันทางกฎหมาย (idée droit) ในการจัดสถาบันของอำนาจการเมือง โดยแยกอำนาจการเมืองออกจากตัวบุคคลผู้ปกครองไปให้สถาบันหนึ่งซึ่งจะเป็นสิ่งที่ค้ำจุนหรือสิ่งที่รองรับอำนาจขึ้นให้เป็นอิสระไม่ขึ้นกับตัวบุคคลผู้ปกครองอีก นั่นคือ “รัฐ” รัฐจึงเป็นผู้ครองหรือผู้ได้ตำแหน่งโดยนามธรรมและเป็นประจำของ “อำนาจ” ซึ่งบรรดาผู้ปกครองจะเป็นแต่เพียงตัวแทนหรือผู้กระทำการแทนในการใช้อำนาจในทางการเมืองเป็นชั่วคราวเท่านั้น รัฐจึงถูกถือเอาเป็นที่ตั้งของอำนาจในทางการเมือง โดยเป็นเพียงความนึกคิดหรือมโนภาพและจะมีอยู่ได้ก็โดยตาม

^{๒๐} กอบเกื้อ สุวรรณทัต - เพียร, ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยกลาง, หน้า ๒๓.

ความคิดเห็นทั้งของผู้ปกครองที่เป็นผู้ใช้อำนาจปฏิบัติ และทั้งของผู้ใต้ปกครองที่พบว่ารัฐเป็นที่ตั้งของอำนาจ และเป็นฐานของบทบัญญัติในทางกฎหมาย^{๒๑}

การสร้างความพยายามที่จะจัดสถาบันของอำนาจการเมือง โดยแยกอำนาจการเมืองออกจากตัวบุคคลผู้ปกครองนี้ เป็นไปตามแนวความคิดเรื่องการแยกอำนาจการเมืองออกจากบุคคลไปให้สถาบัน (l'institutionnalisation du pouvoir) ซึ่งเริ่มต้นจากการที่สมาชิกในสังคมยอมรับร่วมกันว่า อำนาจการเมืองไม่ใช่ของบุคคลที่เป็นผู้ปกครองอีกต่อไป แต่เป็นของสิ่งที่สมมติขึ้นทางกฎหมายที่เรียกว่ารัฐ การแยกอำนาจการเมืองออกจากบุคคลไปให้สถาบันจึงเป็นการกระทำที่เป็นการจัดสถาบันให้อำนาจการเมือง ทำให้อำนาจการเมืองเป็นสถาบันอิสระออกมาจากตัวบุคคล และเป็นของนิติบุคคลที่เรียกว่ารัฐ^{๒๒}

เมื่อการจัดสถาบันให้อำนาจการเมืองซึ่งเป็นการกระทำที่เคลื่อนย้ายอำนาจที่เป็นของตัวบุคคลให้เป็นของรัฐแล้ว รัฐจึงเป็นสถาบันนามธรรมที่มนุษย์คิดขึ้นมาเพื่อเป็นฐานรองรับอำนาจ แต่การใช้อำนาจจะต้องใช้โดยบุคคล เพราะรัฐเป็นเพียงสิ่งที่เป็นนามธรรม การใช้อำนาจของรัฐจะเป็นผลขึ้นได้ก็โดยแต่ตัวบุคคล รัฐจึงต้องมีบุคคลใช้อำนาจแทน แต่บุคคลจะเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจชั่วคราวในนามรัฐแทนรัฐเท่านั้น รัฐจึงเป็นการอธิบายที่มีเหตุผล และเป็นการใช้ประโยชน์จากปรากฏการณ์แห่งสังคมคืออำนาจ ไม่มีใครเคยเห็นหน้าตาของรัฐว่าเป็นอย่างไร แต่ก็ไม่มีการปฏิเสธว่าไม่เป็นจริง รัฐจึงเป็นเพียงความคิดและจะมีอยู่เพราะได้ถูกคิดไปถึง ความคิดในเรื่องรัฐจึงเป็นความคิดที่ก้าวหน้าทางสติปัญญาของมนุษย์ในทางการเมืองของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง เพราะการทำให้อำนาจเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ โดยมีผู้ปกครองเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทน ก็แสดงว่าได้แยกตัวผู้ปกครองซึ่งเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจออกจากเจ้าของอำนาจที่แท้จริงคือ รัฐแล้ว ทำให้อำนาจไม่เป็นเอกสิทธิ์สำหรับผู้ปกครองที่จะใช้หรือไม่อย่างไรอีก ส่งผลให้ผู้ปกครองต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ตนได้กำหนดขึ้น การที่ผู้ปกครองต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์และต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับผู้ที่อยู่ใต้ปกครองเช่นนี้ ทำให้ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองจะรู้สึกถึงความมีศักดิ์ศรี เพราะการยอมรับอำนาจนั้นเป็นการยอมรับต่อสิ่งที่เป็นนามธรรมคือรัฐ ไม่ใช่การยอมรับเพราะการถูกข่มขู่ของบุคคลที่เป็นผู้ปกครองและผู้ที่อยู่ใต้ปกครองที่จะสามารถกำหนด

^{๒๑} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป, หน้า ๒๓๙.

^{๒๒} เกரியไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย(กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๔๕.

ขอบเขตการกระทำของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่ตนต้องการได้^{๒๓} มนุษย์จึงเป็นผู้สร้างรัฐขึ้นมาเพื่อที่จะได้ไม่ต้องพึ่งมนุษย์ด้วยกันเอง เนื่องจากการเคารพบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นเป็นความรู้สึกว่าต่ำต้อย ในทางตรงกันข้ามการเคารพมวลหมู่ทั้งหมดที่ลี้ลับโดยให้นิยามความหมายว่าเหนือบุคคลทั้งปวงนั้นเป็นความรู้สึกตามธรรมชาติอย่างสมบูรณ์แบบ ความคิดในเรื่องรัฐจึงได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในเวลาอันรวดเร็ว เพราะเป็นการทำให้หลุดพ้นจากการถูกบังคับและหลุดพ้นจากความทรงจำที่จะถูกใช้เยี่ยงทาส

๒.๒ การจัดอำนาจรัฐให้มีลักษณะทางกฎหมาย

การแสดงเจตนาในการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลหรือการเกิดขึ้นของ “รัฐ” ในฐานะสถาบันนามธรรมทางกฎหมายไม่สามารถจะระบุได้ชัดเจนว่าเป็นวันเวลาใด เนื่องด้วยการกำเนิดรัฐในแต่ละสังคมไม่เหมือนกัน ทั้งเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และยุคสมัย อีกทั้งการกำเนิดรัฐในฐานะผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจการเมืองไม่ได้เกิดจากการจัดตั้งตามรูปแบบที่จัดตั้งนิติบุคคลอื่นอันจะทำให้ทราบเวลาที่ชัดเจนแน่นอนได้ แต่เมื่อสมาชิกของสังคมเกิดแนวคิดทางกฎหมายร่วมกันถึงจุดหนึ่ง ย่อมสามารถพิจารณาปัจจัยต่างๆ หรือเงื่อนไขทางกฎหมาย (Conditions d' existence de l' Etat)^{๒๔} ที่ทำให้เกิดขึ้นรัฐขึ้น และแสดงให้เห็นว่าได้มีการแยกอำนาจให้ออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ หรือเกิดรัฐในฐานะที่เป็นสถาบันเจ้าของอำนาจแล้ว

๒.๒.๑ ปัจจัยในการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง)

๒.๒.๑.๑ กฎเกณฑ์การเข้าสู่การใช้อำนาจ

^{๒๓} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป, หน้า ๒๔๒.

^{๒๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๔๙, หน้า ๔๔, ๕๐ - ๕๑, ๑๕๕.

กฎเกณฑ์การเข้าสู่การใช้อำนาจนี้เป็นปัจจัยทางกฎหมายที่สำคัญในการแสดงออกว่ามีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคล กล่าวคือ การเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจจะเป็นไปตามความชอบธรรมแห่งกฎหมาย โดยมีได้อาศัยความเก่งกาจ ความกล้าหาญ หรือคุณสมบัติเฉพาะตัวอีก ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครองแทนการใช้คุณสมบัติส่วนบุคคลคือ เกิดความชอบธรรมในการปกครอง และแสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองมีความมั่นคงในการใช้อำนาจ แต่การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้วย กฎเกณฑ์การเข้าสู่การใช้อำนาจปรากฏให้เห็นได้จาก กฎมณเฑียรบาล ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติและการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ หรือปรากฏตามรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

และเมื่อใดก็ตามที่การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจปรากฏขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ เมื่อนั้นย่อมแสดงว่าอำนาจการเมืองได้ถูกแยกออกจากตัวบุคคลไปให้รัฐแล้ว เช่นเดียวกัน เนื่องจากอำนาจการเมืองนั้นจะไม่ใช่ของตัวบุคคลอีกแต่จะเปลี่ยนไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจจึงเป็นการอาศัยความชอบธรรมของกฎเกณฑ์แทนที่การอาศัยคุณสมบัติส่วนบุคคล ผู้ที่สามารถเข้าสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจของสถาบันและแทนสถาบันได้ต้องอาศัยกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เห็นได้ว่าจะมีความแตกต่างจากยุคสมัยที่ยังไม่มีการจัดสถาบันให้แก่อำนาจการเมือง แม้ว่าบุคคลเพียงคนเดียวจะเป็นผู้ใช้อำนาจเหมือนกันก็ตาม แต่ฐานของการใช้อำนาจดังกล่าวเกิดจากกฎเกณฑ์การเข้าสู่การใช้อำนาจที่กำหนดไว้ หากเกิดจากคุณสมบัติส่วนบุคคลไม่ ทำให้ระดับความสำคัญของความสามารถในการปกครองและการต่อสู้ของบุคคลมีน้อยกว่าที่คุณสมบัติของบุคคลตามกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแต่ไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งตามกฎเกณฑ์ได้ ย่อมไม่มีความชอบธรรมที่จะปกครอง นอกจากนี้ ในการยอมรับกฎเกณฑ์ของกฎหมายในการเข้าสู่อำนาจเท่ากับว่าผู้ปกครองต้องยอมรับโดยปริยายในการที่ผู้ปกครองก็ต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้นเช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความชอบธรรมในการปกครอง อีกทั้ง ยังสร้างความมั่นคงแก่ผู้ใช้อำนาจด้วย

ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเพื่อปกครองบ้านเมืองทั้งหมด ซึ่งพระมหากษัตริย์จะเป็นบุคคลเพียงคนเดียวที่เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐกับพระมหากษัตริย์คือสิ่งเดียวกัน ต่อมาเมื่อถึงยุคกำเนิดรัฐในฐานะที่มีการจัดสถาบันอำนาจการเมืองให้แก่รัฐแล้ว อำนาจรัฐดังกล่าวจะมีเจ้าของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่เป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ โดยผู้ใช้อำนาจจากเดิมคือ

องค์พระมหากษัตริย์ก็จะเคลื่อนเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ ผู้ที่เข้าสู่การใช้อำนาจนั้นจะเข้าสู่อำนาจตามกฎหมายเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่ากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ดังนั้นแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงไม่สามารถใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นไปเพื่อส่วนพระองค์ได้อีก หากแต่ต้องใช้เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของสมาชิกในสังคมทุกคน

กฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวได้ทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนตามมาในเรื่องของ “พระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องทำตามภาระที่พระมหากษัตริย์องค์ก่อนก่อไว้” (le roi n'est pas tenu des obligations de ses prédécesseurs) ซึ่งทำให้การเป็นรัชทายาทสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่การรับมรดกตามกฎหมายแพ่งตามหลักการนี้พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ไม่จำเป็นต้องชำระหนี้ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์องค์ก่อน และไม่จำเป็นต้องรับภาระเลี้ยงดูผู้ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์องค์ก่อน และไม่จำเป็นต้องยึดกฎหมายที่ออกโดยพระมหากษัตริย์องค์ก่อนว่าผูกมัดตนเอง ดังนั้น พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่จึงมีพระราชอำนาจในการแก้ไขกฎหมายของพระมหากษัตริย์องค์ก่อนๆ ตลอดเวลา หลักการนี้ยังเป็นการยืนยันว่า องค์พระมหากษัตริย์ได้แยกออกจากสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” อย่างชัดเจน^{๒๕}

ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากหลักการข้างต้นก็คือ “พระมหากษัตริย์เป็นรัฐอธิปัตย์แต่พระองค์เดียวในราชอาณาจักร” กล่าวคือ พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดทุกประการในประเทศคือ มีอำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายได้ มีอำนาจบริหารทั้งภายในและภายนอก ทั้งทางการเงิน การคลัง การทหาร การรักษาความสงบเรียบร้อย และมีอำนาจตุลาการในการตัดสินคดีสูงสุด ข้อจำกัดของอำนาจนี้จะมีแต่เฉพาะตามจารีตประเพณีที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐานของแผ่นดิน (lois fondamentales du royaume) เท่านั้น และเมื่อพระมหากษัตริย์มีอำนาจสิ้นพัน การแสดงออกของอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติสามารถแสดงออกได้จากการรวบรวมและจัดพิมพ์กฎหมายจารีตประเพณี และพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่มีพระราชอำนาจนี้ โดยความเห็นชอบของพลเมืองแต่ละท้องถิ่น การรวบรวมดังกล่าวย่อมหมายถึงทั้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิกจารีตประเพณีที่ล้าสมัยด้วย และแสดงออกจากการบัญญัติพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา

^{๒๕} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๔๐.

ซึ่งเป็นกฎหมายเมื่อเกิดสถานการณ์ใหม่ขึ้น ส่งผลถึงแนวคิดที่ว่าอำนาจนิติบัญญัติมีไว้เพื่อสร้างกฎหมายให้ทันสถานการณ์หรือปฏิรูปกฎหมายเดิมที่ล้าสมัยอันเป็นหลักการที่ยึดถือถึงปัจจุบัน^{๒๖}

๒.๒.๑.๒ ความต่อเนื่องในการใช้อำนาจ

นอกจากปัจจัยทางกฎหมายอันได้แก่กฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติหรือกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจแทนรัฐแล้ว เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่แสดงว่ามีการจัดอำนาจการเมืองให้แก่สถาบันที่เรียกว่ารัฐคือ ความต่อเนื่องในการใช้อำนาจ การที่สมาชิกในสังคมเกิดแนวคิดทางกฎหมายร่วมกันเพื่อจัดอำนาจให้เป็นของสถาบันนั้น ด้วยเหตุของข้อบกพร่องที่อำนาจการเมืองมาจากตัวบุคคล ซึ่งจะสิ้นสุดลงทุกครั้ง เมื่อมีผู้ที่มีความสามารถมากกว่าเข้ามาช่วงชิง ทำให้การใช้อำนาจการเมืองในการปกครองขาดความต่อเนื่อง แต่เมื่ออำนาจการเมืองได้เป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐแล้ว อำนาจการเมืองก็จะไม่สิ้นสุดไปพร้อมกับบุคคลอีก เมื่อบุคคลนั้นตาย อำนาจการเมืองก็จะยังอยู่และจะคงอยู่ตลอดไปไม่สิ้นสุดไปพร้อมกับตัวบุคคล เพราะได้มีการจัดสถาบันให้แก่อำนาจให้เป็นของสถาบันนามธรรมที่เรียกว่ารัฐแล้ว และความต่อเนื่องของอำนาจการเมืองที่เป็นของสถาบันนี้จะแสดงให้เห็นได้โดยการสืบราชสมบัติ

ปรากฏการณ์การสืบราชสมบัติ (héritité de la couronnel) มีความหมายมากในทางการเมือง เพราะเริ่มแสดงให้เห็นการต่อเนื่องของอำนาจซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคล (institutionalisation du pouvoir)^{๒๗} ดังหลักการของกฎหมายมหาชนที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่สวรรคต” (le roi ne meurt pas en France) กล่าวคือ โดยทั่วไปธรรมชาติของบุคคลผู้เป็นพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นมนุษย์นั้นจะต้องตายตามอายุขัย แต่เมื่อใดที่การจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากตัวบุคคลแล้ว อำนาจจึงเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเพียงผู้ถือและใช้อำนาจการเมืองแทนรัฐเท่านั้น และสถาบันที่เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดนี้คือ รัฐนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า บุคคลตายได้ แต่สถาบันและอำนาจไม่ได้ตายตาม

ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองปกครองฝรั่งเศส หลักการข้างต้นเกิดขึ้นอย่างแท้จริงในราวปี ๑๒๗๐ ตรงกับรัชสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ ๖ ที่ได้มี

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐ - ๔๑.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔.

พระราชกำหนดให้พระมหากษัตริย์องค์ใหม่สืบราชสมบัติทันทีในวันสวรรคตของพระมหากษัตริย์องค์เดิม โดยไม่ต้องรอพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเหมือนในสมัยโบราณ โดยเมื่อพระมหากษัตริย์องค์เดิมสวรรคตในเวลาใด เวลานั้นเองราชเลขาธิการจะประกาศว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ขึ้นปกครองในทันที ไม่มีช่องว่างของอำนาจ ดังคำที่ชาวฝรั่งเศสจะประกาศว่า “พระมหากษัตริย์สวรรคตแล้ว ขอพระมหากษัตริย์จงทรงพระเจริญ” (le roi est mort, vive le roi) หลักการนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะต่อเนื่องถาวรของอำนาจการเมืองคือ อำนาจไม่ตายไปพร้อมกับตัวบุคคล และอีกประการหนึ่งคือ เป็นการแสดงให้เห็นว่า มีการจัดสถาบันของอำนาจให้แก่ของตัวบุคคลแล้ว

เช่นเดียวกับประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองอังกฤษ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น ได้มีการยอมรับในทฤษฎี “พระมหากษัตริย์ในสองพระองค์” (The King's Two Bodies) กล่าวคือ องค์หนึ่งเป็นพระเจ้าแผ่นดิน (The King) ที่มีพระวรกายเช่นเดียวกับมนุษย์ทั่วไป ที่ย่อมมีความรัก โลก โกรธ หลง และโดยธรรมชาติต้องตายอย่างเช่นที่บุคคลทั่วไปมีหรือเป็น และอีกองค์หนึ่งเป็นราชบัลลังก์ (The Crown) หรือเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง สถาบันดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและสมาชิกในสังคมยอมรับถึงการดำรงอยู่ของสถาบัน ทำให้มีความเป็นอมตะ กระนั้นแล้วองค์ที่เป็นราชบัลลังก์นี้เองย่อมไม่อาจมีความรู้สึกใดๆ หรือต้องตายเหมือนเช่นที่มนุษย์ทั่วไปได้ และเมื่อใดที่องค์ที่เป็นพระเจ้าแผ่นดินได้สิ้นพระชนม์ลง เมื่อนั้นการสืบราชสมบัติก็จะเกิดแต่รัชทายาทซึ่งเป็นพระเจ้าแผ่นดินอีกพระองค์หนึ่ง โดยเป็นการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ของราชบัลลังก์^{๒๔}

จุดเริ่มต้นของทฤษฎีพระมหากษัตริย์ในสองพระองค์นี้เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๒ ในราวปี ค.ศ. ๑๓๐๘ ช่วงที่มีการประกาศใช้ Declaration of Right 1308 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า ความจงรักภักดีของประชาชนชาวอังกฤษมีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์หรือราชบัลลังก์เท่านั้น (The Crown) มิได้ผูกพันหรือมีต่อพระเจ้าแผ่นดิน (The King's Person) และความเป็นจริงก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ก่อนที่ราชบัลลังก์จะตกเป็นของรัชทายาทผู้สืบทอดราชสมบัติต่อไป ประชาชนได้ถวายความจงรักภักดีให้แก่ราชบัลลังก์ การถวายคำสัตย์ปฏิญาณใดๆ ก็มีขึ้นต่อราชบัลลังก์เท่านั้น หากจะต้องกระทำต่อพระเจ้าแผ่นดินแล้ว

^{๒๔} Rolls Albert, Reassessing the Theory of the King's Two Bodies [online], January 31, 2010. Available URL <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-151661808/reassessing-theory-king-two.html>

การถวายสัตย์ดังกล่าวย่อมเป็นโมฆะ^{๒๙} หลักการนี้เป็นแสดงให้เห็นถึงลักษณะต่อเนื่องถาวรของอำนาจการเมืองเช่นเดียวกันคือ อำนาจไม่ตายไปพร้อมกับตัวบุคคล ซึ่งอำนาจนั้นได้มีการจัดเป็นสถาบันนามธรรมที่เรียกว่ารัฐแล้ว บุคคลจึงเป็นเพียงผู้ถือและใช้อำนาจแทนสถาบันเท่านั้น

ผลของทฤษฎีพระมหากษัตริย์ในสองพระองค์นี้มีอยู่ว่า ถ้ากฎหมายใดยังใช้บังคับได้ภายหลังที่พระมหากษัตริย์ผู้บัญญัติกฎหมายได้สวรรคตแล้ว ก็หมายความว่า ประชาชนไม่ได้เชื่อฟังตัวบุคคลหรือพระวรวงายที่สวรรคต แต่เพราะประชาชนต้องเชื่อฟังสถาบันและอำนาจ หรือพระวรวงายที่เป็นอมตะต่างหาก

นอกจากนั้นแล้ว ผลของทฤษฎีพระมหากษัตริย์ในของพระองค์ ซึ่งเป็นรากฐานประการสำคัญก็คือ การแยกภาระหน้าที่ (Function) ออกจากตัวบุคคล (Personne) พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการจึงมีลักษณะทางกฎหมายเหมือนกันคือ “ในฐานะส่วนพระองค์” หรือ “ส่วนตัว” ที่กระทำการใดไปย่อมไม่ผูกพันรัฐ และการกระทำนั้นๆ ก็ไม่ต่างไปจากที่บุคคลธรรมดาสามัญกระทำ แต่ “ในฐานะและตำแหน่งหน้าที่ของพระมหากษัตริย์” ก็ดี ในฐานะ “เจ้าพนักงานของรัฐ” ก็ดี พระมหากษัตริย์และข้าราชการย่อมมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐ จึงใช้อำนาจการเมืองเหนือบุคคลธรรมดาได้^{๓๐}

๒.๒.๑.๓ การยอมรับการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของผู้ได้ปกครอง

เมื่ออำนาจการเมืองได้รับการจัดให้เป็นของสถาบันแล้ว ผู้ปกครองย่อมต้องใช้อำนาจนั้นให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การแยกความต้องการส่วนตัวของผู้ปกครองออกจากความต้องการของสังคม เพื่อให้ผู้ปกครองใช้อำนาจสนองความต้องการที่จำเป็นทุกอย่างของสมาชิกในสังคมนี้ จะทำให้ผู้ได้ปกครองยอมรับว่าผู้ปกครองมีความชอบธรรมในการปกครอง

การยอมรับการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของผู้ได้ปกครอง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยก

^{๒๙} Ernst H. Kantorowicz, *The king's two bodies : a study in mediaeval political theory.* (New Jersey: Princeton University Press, 1997), pp. 364 – 365. [Electronic book online]

^{๓๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๓๙ – ๔๐, ๔๕.

ออกจากตัวบุคคลไปเป็นของรัฐ เพราะหากสมาชิกในสังคมไม่มีหรือไม่ปรากฏซึ่งการยอมรับการใช้อำนาจนั้นแล้ว ผู้ใช้อำนาจก็จะปกครองด้วยกำลังบังคับตลอดเวลา^{๓๑} อำนาจที่ใช้กำลังบังคับเพียงอย่างเดียวจะปรากฏให้เห็นในลักษณะที่สัญญาตัญญาณแห่งการครอบงำอยู่เหนืออำนาจตามกฎหมายและสภาพเช่นนี้จะไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ใต้ปกครอง แต่ถ้าจะให้การปกครองทางพฤตินัยดำรงอยู่ต่อไป ก็ต้องให้มีการพัฒนาในลักษณะที่นำไปสู่การทำให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างมีระเบียบวินัย และนำไปสู่การดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือส่วนรวม อันเป็นการทำให้สัญญาตัญญาณแห่งการครอบงำอยู่ภายใต้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะเรียกอำนาจนี้ว่า อำนาจทางพฤตินัยและอำนาจดังกล่าวจะสามารถเป็นอำนาจทางนิตินัยได้ก็ต่อเมื่อการที่ผู้ใต้ปกครองยินยอมมอบอำนาจที่ปกครองและการที่ผู้ใต้ปกครองยอมให้อำนาจนั้นเป็นอำนาจหรือเป็นการปกครองทางนิตินัยขึ้นมา ทั้งนี้ เพราะความยินยอมดังกล่าวหมายถึงการเห็นว่าอำนาจถูกใช้ไปเพื่อกลุ่มชนโดยส่วนรวม^{๓๒}

การยินยอมหรือการยอมรับอำนาจของผู้ใต้ปกครองที่จะถือว่ามีคุณสมบัติของอำนาจนี้ Max Weber ได้กล่าวไว้ว่ามี ๓ ประการด้วยกันคือ ความชอบธรรมของอำนาจเกิดจากธรรมเนียมประเพณี ความชอบธรรมของอำนาจเกิดจากการเลื่อมใสในคุณสมบัติของตัวบุคคล และความชอบธรรมของอำนาจเกิดจากกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้^{๓๓}

กล่าวคือ การที่รัฐเป็นสถาบันได้เพราะรัฐมีความคิดอันเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันของสมาชิกในสังคม หรือรัฐเกิดขึ้นเพื่อให้มีการจัดระเบียบการใช้อำนาจการเมืองด้วยกฎหมาย เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนในสังคม ประโยชน์ร่วมกันของสังคมจึงถือได้ว่าเป็น “เหตุผลของรัฐ” รัฐจึงเกิดขึ้นมาได้ด้วยเหตุนี้ ความชอบธรรมของอำนาจทั้งสามประการดังกล่าว สามารถอธิบายรูปแบบได้ตามพัฒนาการของยุคสมัย ในสังคมโบราณอำนาจการเมืองจะปรากฏในรูปแบบของจารีตประเพณีของชนเผ่า และสมาชิกในสังคมจะยอมรับว่า

^{๓๑} George Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politique*, pp. 22-23. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๔๙*, หน้า ๕๑.

^{๓๒} Andre Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*(Paris: Montchrestien, 1988), p. 107., อ้างใน โทคิน พลกุล และชาญชัย แสงศักดิ์, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๓๗.

^{๓๓} ไพโรจน์ ชัยนาม, *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป*, หน้า ๒๘๗.

อำนาจในการจัดระเบียบสังคมอยู่จารีตประเพณี หากมีการใช้อำนาจตามจารีตประเพณี เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว การใช้อำนาจนั้นก็จะเป็นการใช้อำนาจที่ชอบธรรม จึงเรียกยุคนี้ว่า ความชอบธรรมของอำนาจเกิดจากจารีตประเพณี (legitimite de la tration)

ต่อมาเมื่อมีการต่อสู้รุกรานระหว่างชนเผ่าต่างๆ อำนาจการเมืองจึงเคลื่อนเข้ามาอยู่ที่ตัวบุคคล บุคคลที่มีคุณสมบัติโดดเด่น กล้าหาญ และแข็งแรง เท่านั้น ที่จะเป็นผู้มีอำนาจนำพาและจัดระเบียบสังคมได้ ส่งผลให้อำนาจการเมืองในยุคนี้เป็น อำนาจการเมืองของส่วนตัวผู้ปกครอง กล่าวได้ว่า ผู้ปกครองจะเป็นผู้กำหนดแทนสังคมเกี่ยวกับ กฎหมายและการจัดระเบียบสังคมได้ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายอาจปรากฏขึ้นได้ โดยมีอยู่ตามใจ ผู้ปกครอง ความชอบธรรมของอำนาจจึงเกิดขึ้นจากคุณสมบัติของตัวบุคคลนั้น และเรียกยุคนี้ว่า ความชอบธรรมของอำนาจเกิดจากคุณสมบัติของตัวบุคคล (legitimite charismatique)

หลังจากนั้นแล้ว เมื่อการแสดงออกซึ่งอำนาจการเมืองจาก ตัวบุคคลพบว่ามิชอบพว่องหลายประการ สมาชิกในสังคมจึงเกิดแนวคิดร่วมกันว่า ต้องมีการจัด สถาบันอำนาจการเมืองโดยแยกออกจากตัวบุคคลไปให้แก่วรัฐ บุคคลไม่อาจมีอำนาจโดยคุณสมบัติ ส่วนตัวได้ แต่ต้องเข้าสู่การใช้อำนาจตามที่กฎเกณฑ์ได้กำหนดไว้ ดังนี้แล้ว ผู้ปกครองจึงเป็น ผู้ใช้อำนาจในนามรัฐแทนรัฐเท่านั้น ทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่อาจใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ ส่วนตัวได้อีก ผู้ใช้อำนาจปกครองต้องใช้อำนาจตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ขึ้น โดยผู้ปกครอง ต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เหล่านั้น กฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมายจะมีความสำคัญมาก ทำให้ ความชอบธรรมของอำนาจจึงอยู่ที่กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และมีการเรียกยุคนี้ว่าความชอบธรรม ของอำนาจเกิดจากกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (gouvernement rationnel หรือ par la loi)

ดังนั้นแล้ว โดยที่อำนาจการเมืองได้มีมาในทุกยุค และอำนาจ การเมืองในทุกยุคนั้นต้องได้รับการยอมรับจากสมาชิกในสังคมให้ปกครอง ซึ่งเรียกการยอมรับนี้ว่า ความชอบธรรมในการปกครอง การยอมรับในอำนาจจึงเป็นรากฐานของการจัดระเบียบสังคม ทั้งสังคม เนื่องด้วยว่าอำนาจนั้นจะคงอยู่ต่อไปได้เรื่อยๆ ด้วยการยอมรับของสมาชิกในสังคม ที่มาของความชอบธรรมของอำนาจการเมืองแต่ละยุคก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคม ด้วยกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สังคมมีประโยชน์สุขและสมาชิกในสังคมมีความผาสุก ร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามมาในที่สุด

๒.๒.๒ ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง) : บุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง) เป็นผู้ใช้อำนาจในนามรัฐและแทนรัฐเท่านั้น

เมื่อมีการจัดสถาบันอำนาจการเมืองจากตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจแล้ว อำนาจการเมืองไม่สามารถดำรงอยู่โดยปราศจากเจ้าของได้ มนุษย์จึงจินตนาการสร้างสถาบันที่เรียกว่ารัฐขึ้นมา ให้รัฐเป็นเจ้าของของอำนาจการเมืองแทนบุคคล ดังนั้น รัฐจึงเป็นเพียงสิ่งนามธรรมที่เกิดจากแนวคิดร่วมกันของสมาชิกในสังคมที่ต้องการให้รัฐเป็นฐานรองรับการมีอยู่ของอำนาจการเมืองหรืออำนาจการจัดระเบียบสังคม รัฐจึงต้องอาศัยบุคคลกระทำการแทนหรือใช้อำนาจแทน โดยบุคคลที่เข้ามาทำแทนรัฐนั้นต้องใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่สามารถใช้อำนาจในลักษณะเป็นของส่วนตัวได้

แม้รัฐจะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็ยังเป็นบุคคลในแง่นามธรรมหรือ “นิติบุคคล” ที่เป็นเจ้าของอำนาจแต่ลำพังเท่านั้น เป็นเพียงสิ่งนามธรรมนั้นไม่อาจใช้อำนาจในการจัดระเบียบสังคมได้ หากได้มีตัวตนและมีชีวิตจิตใจดังเช่น “บุคคลธรรมดา” ไม่ รัฐย่อมไม่สามารถใช้อำนาจรัฐกระทำการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง จึงต้องมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนโดยให้บุคคลนั้นใช้ในนามของรัฐ ซึ่งแสดงว่าบุคคลนั้นไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจนั้น ดังนั้น จะเปลี่ยนผู้ปกครองรัฐไปที่คนก็ตาม อำนาจทางการเมืองนั้นก็ยังเป็นของรัฐอยู่ทุกครั้งที่ไป ผู้ปกครองรัฐจะทำการใดลงไปก็ต้องคำนึงถึงสังคมส่วนใหญ่ไม่ใช่ทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง อำนาจสูงสุดนั้นอยู่ที่และเป็นของรัฐ

หากจะพิจารณาถึงการปกครองสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐ หรือประชาชนในระบอบการปกครองประชาธิปไตย อาจทำให้เข้าใจได้ว่า อำนาจนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์หรือเป็นของประชาชนแต่ในความเป็นจริงแล้ว รากฐานแห่งอำนาจได้เปลี่ยนไป จากรากฐานอำนาจแต่ดั้งเดิมที่เป็นของบุคคลผู้ปกครองมาเป็นของรัฐ แต่ด้วยเหตุที่รัฐแสดงออกทางการกระทำไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งที่ถูกสมมติขึ้นมาจึงต้องการใช้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมาทำการแทน กล่าวโดยสรุปคือ รากฐานแห่งอำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของรัฐ เพียงแต่ผู้ใช้อำนาจได้เป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งเรียกบุคคลที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐแทนรัฐนี้ว่า รัฐาธิปัตย์^{๓๔}

^{๓๔} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า ๔๗ - ๔๘.

รัฐาธิปัตย์เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจในนามรัฐและแทนรัฐเท่านั้น และด้วยการที่รัฐเป็นสถาบันที่มีขึ้นหรือเกิดขึ้นจากความประสงค์ร่วมกันของคนในสังคมที่ต้องการให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกัน ทำให้รัฐาธิปัตย์ไม่อาจใช้อำนาจได้ด้วยตัวเอง จำต้องมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นอย่างน้อยเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตนและในนามของตน เพื่อนำพารัฐซึ่งมีสภาพบุคคลสามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงและดำเนินการให้เป็นไปตามเจตจำนงของตนได้ และเจตจำนงของรัฐนี้ก็คือประโยชน์ร่วมกันของสังคม อันมีความแตกต่างจากเจตจำนงของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง^{๓๕} โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ใช้อำนาจแทนรัฐและในนามตนนี้เรียกว่า องค์กรของรัฐ (Organ of state) และเมื่อใดที่องค์กรของรัฐกระทำการออกมา การกระทำดังกล่าวจึงย่อมเป็นการกระทำของรัฐ^{๓๖}

๒.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับอำนาจอธิปไตย

๒.๓.๑ อำนาจรัฐเป็นอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย

อำนาจการเมืองในสังคมก่อนกำเนิดรัฐมีอยู่ตามสภาพแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย อย่างเช่น ในยุคที่อำนาจการเมืองเป็นของตัวบุคคล อำนาจการเมืองจะขึ้นกับคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นผู้นำ ถ้าผู้นำเข้มแข็ง รบเก่ง ชาญฉลาด และกล้าหาญ อำนาจการเมืองจะเพิ่มตามคุณสมบัตินั้นๆ แต่ถ้าผู้นำอ่อนแอ และสูญเสียไป อำนาจการเมืองก็ย่อมหมดสิ้นไปเช่นกัน ปริมาณของอำนาจการเมืองทั้งในพื้นที่ว่าครอบคลุมบริเวณมากเพียงใด และในจำนวนว่าจะมีปริมาณสูงสุดมากแค่ไหน จึงต้องขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลที่มีความไม่แน่นอน

เมื่อสังคมรับรู้ถึงผลร้ายต่อการที่อำนาจปะปนอยู่กับตัวบุคคลแล้ว สังคมจึงเกิดความประสงค์ร่วมกันให้มีการจัดอำนาจการเมืองแยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ บุคคลจึงเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจในนามรัฐแทนรัฐเท่านั้น อำนาจที่เป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐนี้ เป็นอำนาจการเมืองในสังคมที่รัฐซึ่งเป็นอำนาจการเมืองสูงสุดทั้งในด้าน

^{๓๕} Johann Caspar Bluntschli, *The Theory of State*(Charleston: Bibliolife, 2009), pp. 22 – 23. [Electronic book online]

^{๓๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๔๙*, หน้า ๑๕๐.

ปริมาณของอำนาจและสูงสุดในด้านพื้นที่คือ ครอบคลุมพื้นที่ดินแดนทั้งหมด มีลักษณะถาวรตามสถาบันที่เรียกว่ารัฐ จะไม่แปรเปลี่ยนไปตามคุณสมบัติของตัวบุคคล มีความเป็นเสถียรภาพและมีความเป็นเอกภาพ อำนาจการเมืองที่เป็นรัฐนี้เรียกว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

อำนาจรัฐที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยนี้จึงมีความเป็นสูงสุด เพราะเกิดขึ้นจากแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่สังคมยอมรับให้จัดระเบียบสังคมอย่างไรก็ได้ตามแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายนั้นๆ โดยไม่มีอำนาจอื่นที่เหนือกว่ามาปกครองสังคมนั้นเลย อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจอธิปไตยเพียงอย่างเดียวภายในรัฐที่จะได้รับการยอมรับว่ามีความชอบธรรมจากสมาชิกในสังคมนั้นๆ ที่ไม่อาจมีอำนาจอื่นใดมาแข่งขันหรือท้าทายได้ ด้วยความที่อำนาจอธิปไตยเป็นอิสระและมีความเป็นเอกราชเช่นนี้ ทำให้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ไม่ได้รับโอนมาจากผู้อื่นและผู้ใดจะมาเรียกคืนอำนาจนี้ก็ได้เช่นกัน^{๓๗}

เมื่อรัฐเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งผู้มีอำนาจการเมืองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยนี้แล้วรัฐกับอำนาจอธิปไตยจึงเปรียบเสมือนเหรียญสองหน้า กล่าวคือ จะไม่มีรัฐ ถ้าไม่มีอำนาจอธิปไตย และจะไม่มีอำนาจอธิปไตยโดยไม่มีรัฐ^{๓๘}

แม้ว่าบุคคลธรรมดาที่มีอำนาจสูงสุดอย่างพระมหากษัตริย์หรือทวยราชก็เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐในนามรัฐเท่านั้น แต่อย่างไรแล้วอำนาจอธิปไตยก็ยังเป็นของรัฐเพียงแต่รัฐอธิปไตยหรือผู้ชี้ขาดแนวคิดทางกฎหมายแทนสังคม และกลุ่มคนผู้ใช้อำนาจในฐานะองค์การของรัฐเท่านั้นที่เปลี่ยนไป รัฐและอำนาจอธิปไตยของรัฐจะไม่เปลี่ยนแปลง จะเปลี่ยนไปก็แต่ระบอบการปกครองหรือตัวผู้ปกครอง อันทำให้รัฐคงอยู่ได้และอำนาจอธิปไตยของรัฐก็คงอยู่ได้ไม่ว่าจะในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบอภิชนาธิปไตย ระบอบเผด็จการทหาร หรือระบอบประชาธิปไตย และแม้ว่ารัฐอธิปไตยหรือองค์การของรัฐที่ทำแทนรัฐจะเป็นบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกัน สำหรับพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐบาลในระบอบเผด็จการทหารก็ตาม แต่ในหลายระบอบการปกครองรัฐอธิปไตยก็ได้แยกออกจากรัฐบาล

^{๓๗} หยุต แสงอุทัย, วิชาการเมือง เล่ม ๑ วิชาว่าด้วยรัฐทั่วไปในทางสังคม(ม.ป.ท., ๒๔๘๒), หน้า ๒๑.

^{๓๘} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการและปรัชญาของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ, หน้า ๔๕.

อย่างเช่นในระบอบการปกครองประชาธิปไตย รัฐาธิปไตยคือประชาชน สำหรับรัฐบาลคือผู้แทนของผู้ประชาชน^{๓๙}

ดังนั้น รัฐจะเป็นรัฐได้ รัฐต้องมีอำนาจรัฐที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย ต้องมีบุคคลผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐที่เรียกว่ารัฐาธิปไตย และต้องมีบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐ รัฐจึงจะเป็นรัฐได้ ไม่ว่าจะมึระบอบการปกครองแบบใดก็ตาม

๒.๓.๒ แนวความคิดสนับสนุนเรื่องรัฐ : การจัดสถาบันของอำนาจการเมืองให้แยกออกจากบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง) และแนวความคิดสนับสนุนเรื่องอำนาจอธิปไตย

เมื่อรัฐเกิดขึ้นจากการจัดสถาบันของอำนาจหรือการจัดอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ รัฐจึงคือผู้ถืออำนาจที่เป็นนามธรรมและถาวร โดยมีผู้ปกครองซึ่งเป็นแต่เพียงเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการอันสำคัญที่ผ่านไปเท่านั้น^{๔๐} ดังนั้น ในระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองซึ่งแต่เดิมความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจมีลักษณะโดยตรง จึงได้เปลี่ยนมาเป็นการใช้อำนาจโดยผ่านตัวกลางอันเป็นนิติบุคคลนั้นคือรัฐ เพื่อนำไปสู่ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดระเบียบสังคมร่วมกันหรือคือ ประโยชน์สุขร่วมกันของคนในสังคม

นอกจากสาเหตุสำคัญหลายประการที่ทำให้คนในสังคมเกิดแนวคิดร่วมกันที่จะจัดสถาบันให้แก่อำนาจด้วยการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ ไม่ว่าจะเป็นอย่างคุณสมบัติของผู้ปกครองที่ไม่ความไม่แน่นอน เกิดความไม่ต่อเนื่องในการใช้อำนาจ จนทำให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองเหล่านั้นไม่มีความชอบธรรมในที่สุดแล้วยังมีทฤษฎีหรือแนวคิดต่างๆ ที่เกิดจากปรัชญาเมธีช่วงยุคกลางต่างสร้างสรรค์ผลงานของตนในงานเขียนเพื่ออธิบายความเป็นไปของสังคมในฐานะที่เป็นทั้งมวลมากกว่าที่จะศึกษาเพียงด้านใดด้านหนึ่ง โดยแนวคิดและทฤษฎีของนักปรัชญาเหล่านี้เองที่มีส่วนทำให้คนในสังคมเห็นพ้องด้วยและส่งผลให้กลายเป็นสิ่งที่ยอมรับกันภายในสังคม ทำให้คนในสังคมประสงค์ที่จะให้ทฤษฎีต่างๆ นั้น เกิดขึ้นจริง หรือมีผลใช้บังคับในความเป็นจริง ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าปรัชญาต่างๆ ที่แปรเป็น

^{๓๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๔๙, หน้า ๑๖๙.

^{๔๐} George Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politique*, p. 13. อ้างใน โภคิน พลกุล, *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน*, หน้า ๔๕.

ทฤษฎีและแตกย่อยเป็นหลักกฎหมายนั้นไม่ได้เกิดในสูญญากาศ แต่เกิดขึ้นจากความพอใจหรือไม่พอใจในสภาพสังคมในเวลาทีประชญาันั้นๆ เกิดขึ้น เมื่อความไม่พอใจในสภาพสังคมที่เป็นอยู่ ประกอบกับการชี้้นำผ่านทางแนวคิดที่เสนอทางออกให้กับปัญหาของปรัชญาเมธีต่างๆ สิ่งเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดสมาชิกในสังคมเกิดแนวคิดทางกฎหมายร่วมกัน เพื่อจัดระเบียบสังคมให้เป็นไปตามทฤษฎีนั้นๆ โดยปริยาย^{๔๑}

แมคคิอาเวลลีจึงเป็นผู้เสนอความคิดเกี่ยวกับ “รัฐ” โดยอธิบายคุณค่าและความหมายของรัฐว่ามีอยู่ในตัวเอง อยู่ที่ความมีอำนาจ ผ่านหนังสือมีชื่อขึ้นเล่มหนึ่งที่ว่าด้วยการได้มาซึ่งอำนาจ และการรักษาอำนาจการปกครองไว้จะต้องทำอย่างไร ซึ่งมีชื่อหนังสือว่า “The Prince” โดยเป็นการศึกษาถึงสิ่งที่เป็นแม่แบบของความคิดที่ทำให้คนในสังคมเกิดแนวคิดในการจัดสถาบันให้แก่อำนาจโดยแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบัน อันทำให้เกิดความหมายของรัฐสมัยใหม่ขึ้นตามมา

๒.๓.๒.๑ แนวความคิดว่าด้วยการกำเนิดรัฐของแมคคิอาเวลลี

ปรัชญาเมธีที่เป็นที่รู้จักกันดีคือ นิโคลาส แมคคิอาเวลลี (Nicolas Machiaveli ค.ศ. ๑๔๖๙ – ๑๕๒๗) ซึ่งได้เขียนหนังสือเป็นจำนวนมาก แต่ที่เกี่ยวกับรัฐและเป็นที่รู้จักกันดีที่สุดคือเรื่อง “เจ้าชาย” หรือ Le Prince (๑๕๑๓) โดยแนวคิดนี้กำเนิดขึ้นในบริบทของความเปื้อนหาย สภาพไร้กฎหมายและความไม่สงบ (unlawfulness and disorder) ของสังคมในยุคกลางหรือยุคศักดินานิยม^{๔๒} ที่ยังมีการใช้อำนาจจัดระเบียบสังคม (อำนาจการเมือง) โดยตัวบุคคลอยู่ แนวคิดที่สำคัญของงานเขียนนี้มีสองประการหลักคือ

ประการแรก อาณาจักรกับศาสนจักรต้องแยกออกจากกัน โดยการเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจปกครอง และรูปแบบการปกครองในทัศนะของแมคคิอาเวลลี มี ๒ รูปแบบคือ “สาธารณรัฐ” และ “ราชอาณาจักร” ซึ่งมีเจ้าเป็นผู้ปกครอง

^{๔๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการและปรัชญาของกฎหมายมหาชน ในยุคต่างๆ, หน้า ๓-๔.

^{๔๒} Actes de l'atable ronde, Ecole Francaise de Rome, Culture et idiologie dans la genese de l'Etat moderne(Paris: Fameuse, 1985), p. 2. อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการและปรัชญาของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๒๗.

ประการที่สอง แนวคิดเกี่ยวกับ “รัฐ” ในความหมายใหม่ โดยในช่วงเริ่มต้นของหนังสือ The Prince นั้น แมคคิอาเวลลีได้กล่าวว่า “รัฐทุกรัฐ ซึ่งเคยมีหรือมีอำนาจเหนือมนุษย์ เคยเป็นหรือเป็นสาธารณรัฐ หรือราชาอาณาจักร” รัฐนี้จึงมีลักษณะเป็นสถาบันที่กำหนดการใช้อำนาจปกครองในรูปแบบต่างๆ โดยมีเจ้าที่มีความสามารถเป็นผู้ปกครอง

แมคคิอาเวลลีอธิบายว่า ในยุคก่อนหน้านั้น ศาสนาคริสต์ เชื่อว่ามนุษย์เป็นคนดีโดยธรรมชาติและสอนให้มนุษย์ยกย่องสรรเสริญความดีอยู่ทั่วไป แต่มนุษย์ส่วนใหญ่กลับพากันประพฤติชั่ว ทั้งนี้เป็นเพราะคุณลักษณะของธรรมชาติที่แท้จริงของมนุษย์นั้น ไม่สมบูรณ์ มนุษย์ทุกคนมีลักษณะเยี่ยงสัตว์เดรัจฉานและไม่มีใครที่จะรักษาสัจจะกับใคร มนุษย์อยู่ในสถานการณ์ที่จะต้องทำบาปอยู่เสมอ เพราะมนุษย์ต้องต่อสู้กับความจำเป็นที่บังคับ และกับความทะเยอทะยานของมนุษย์เองที่ไม่มีทางสิ้นสุด อันเป็นช่องว่างของความต้องการที่ไม่มีสิ้นสุดกับความสามารถที่จะได้รับที่ทำให้มนุษย์ไม่พอใจในสิ่งที่ตนเป็นเจ้าของอยู่และไม่พอใจในตัวเอง^{๔๓} “มนุษย์จะทำดีก็ต่อเมื่อถูกบังคับ มิฉะนั้น มนุษย์ก็จะทำชั่วอย่างเลื่องไม่พ้น

คุณลักษณะของธรรมชาติมนุษย์ที่ชั่วร้ายและเห็นแก่ตัว ดังกล่าว ทำให้มนุษย์ไม่ได้ผูกพันอยู่กับชุมชนโดยธรรมชาติ แมคคิอาเวลลีเชื่อว่าในระยะเริ่มแรกของโลกมนุษย์มีจำนวนน้อยและกระจุกกระจายกันอยู่เหมือนสัตว์ป่าอยู่ระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งมนุษย์ได้ขยายเผ่าพันธุ์เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องรวมตัวกันเข้าเพื่อหาทางป้องกันตัวเองให้ปลอดภัย สังคมเมืองจึงเกิดขึ้นเพราะความจำเป็นที่บังคับมนุษย์ มนุษย์จึงเลือกสรรเอาผู้ที่เข้มแข็งและกล้าหาญที่สุดในหมู่ตน เพื่อตั้งให้เป็นหัวหน้า ยอมรับและเชื่อฟังปฏิบัติตามหัวหน้า และในทำนองเดียวกัน การทำให้มนุษย์ยอมกระทำความดี ความถูกต้อง เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการอยู่ร่วมกันได้นั้น ก็จะต้องทำให้มนุษย์เกิดความจำเป็นที่จะทำความดี ความถูกต้อง ความต้องการที่ไม่มีสิ้นสุดกับความสามารถที่จะได้รับเท่านั้นที่จะทำให้มนุษย์พอใจ โดยการบังคับ หรือทำให้เกิดความเกรงกลัวยอมรับในอำนาจเหนือจริงของสังคมเมืองหรือรัฐให้อยู่ร่วมกันได้^{๔๔}

ดังนั้น การตั้งตนเป็นใหญ่รวบรวมบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่นได้นั้นไม่อาจทำได้ด้วยการอาศัยหลักธรรม เนื่องจากกรณีอำนาจทางการเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้ช่วง

^{๔๓} สมบัติ จันทวงศ์, “มาคิอาเวลลี : บิดาของปรัชญาการเมืองสมัยใหม่” ใน ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๕๖.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๑ - ๖๒.

ซึ่งและการเอาชนะผู้อื่น ผู้ที่ประสงค์จะได้มาซึ่งอำนาจหรือต้องการรักษาอำนาจให้มั่นคง จึงไม่ควรผูกพันตนไว้กับหลักศีลธรรมการรักษาสิ่งนั้นจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าน่าสรรเสริญ แต่การจะรักษาอำนาจการเมืองไว้ให้ได้นั้น ไม่อาจหลีกเลี่ยงไม่ใช้วิธีหลอกลวงปลิ้นปล้อนเป็นเครื่องมือได้ตามทัศนคติของแมคคิอาเวลลีแล้ว ผู้ปกครอง (The Prince) ควรจะแสดงออกซึ่งความจริงใจ ความรักในความถูกต้อง และมีมนุษยธรรม แต่ผู้ปกครองต้องถือคติอยู่ในใจอย่างเคร่งครัดว่า เมื่อถึงคราวจะต้องรักษาบ้านเมือง รักษาอำนาจการเมืองไว้จะไม่ยึดถือคุณธรรมข้างต้นนี้เลย เพราะแม้ว่าการกระทำนั้นอาจจะถูกตำหนิว่าชั่วแต่ผลที่เกิดขึ้นย่อมเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นจากการกล่าวหาเช่นนั้น (The act accuses, but the result excuse.) ดังนั้น ผู้ปกครองไม่ควรสนใจในคุณธรรมศีลธรรม หรือสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น นอกจากชัยชนะและการดำรงอยู่ของรัฐเท่านั้น การยืนยันเช่นนี้เป็นการยืนยันว่าความคงอยู่ของรัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในตัวเอง^{๕๕} หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้ปกครองในทัศนคติของแมคคิอาเวลลีคือ ผู้ซึ่งสามารถเข้าใจและรู้ถึงคุณลักษณะของธรรมชาติมนุษย์ที่ชั่วร้าย ขณะเดียวกันก็ต้องรู้ถึงความอ่อนแอของมนุษย์ซึ่งอาจถูกกำหนดให้เป็นอะไรก็ได้บนพื้นฐานของความจำเป็นที่บังคับให้มนุษย์กระทำในสิ่งที่ดีหรือเลวได้

นอกจากนี้ แมคคิอาเวลลียังชี้ให้เห็นว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ ไม่ใช่เรื่องของศีลธรรมหรือความถูกต้องตามหลักแห่งความดีงามประการใดเลย วัตถุประสงค์หลักของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองคือ การเอาชนะเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและการคงรักษาอำนาจนั้นไว้ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ ซึ่งอาจจะถูกหรือผิดไปจากสิ่งยึดเหนี่ยวทางศีลธรรมของสังคมนั้นๆ ก็ได้ ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองทุกคนจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นไปจากเป้าหมายในแสวงหาอำนาจที่วุ่นวาย และสิ่งที่ปรากฏอยู่จริงในการเมืองของทุกสังคมก็คือ การแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจสูงสุดด้วยวิธีการที่แตกต่างกันออกไป และมีผู้กล่าวว่า “การเมือง (la politique) ถูกให้ความหมายในหนังสือเรื่อง Le Prince ว่าเป็นการจัดสถาบันของรัฐ การเมืองจึงเป็นศิลปะของการก่อตั้ง กล่าวคือ ก่อตั้งระบบการก่อตั้งรัฐเป็นเพียงสิ่งเดียวของการดำเนินการทุกอย่างของผู้ปกครอง”^{๕๖}

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งการใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้น แมคคิอาเวลลีมีความเห็นว่า ผู้ที่เข้าสู่การใช้อำนาจด้วยการสืบราชสมบัติมักจะไม่มีปัญหาหรือ

^{๕๕} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า ๑๕๙.

^{๕๖} Gérard MAIRET, “les ideologies”, De l’Eglise à l’Etat (Verviers: Marabout, 1981), p. 297. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการและปรัชญาของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๒๘.

ประสบกับความยากลำบากในการรักษาอำนาจ เนื่องจากมีพื้นฐานหรือสิ่งแวดล้อมสนับสนุน การปกครองอำนาจของตนอยู่แล้ว ผู้ปกครองจึงควรต้องรักษาแบบแผนประเพณีดั้งเดิมของรัฐเอาไว้ ในขณะที่ผู้ปกครองที่ได้อำนาจมาโดยการปฏิรูปจะสร้างศัตรูทางการเมืองขึ้นมาจากผู้ปกครอง ที่เคยได้ประโยชน์จากแบบแผนเก่าๆ ส่วนผู้ปกครองที่ได้ประโยชน์จากระเบียบใหม่ๆ นั้น อาจจะ สนับสนุนผู้ปกครองคนใหม่ แต่การสนับสนุนนั้นยังหาความมั่นคงไม่ได้ เพราะยังไม่เชื่อในความ มั่นคงของระเบียบแบบแผนอันใหม่และผู้ปกครองคนใหม่มากนัก^{๔๓}

การวิเคราะห์เช่นนี้จะไม่ใช่ศีลธรรมและความดีซึ่งเป็น รากฐานของการสร้างปรัชญาและทฤษฎีในยุคโบราณมาสร้างทฤษฎีในการใช้อำนาจ แต่ใช้ ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์มาเป็นรากฐานในการสร้างทฤษฎี เช่น การใช้ความสามารถและ ความฉลาดเพื่อรักษาอำนาจและขยายอำนาจ แมคคีย์อเวลล์ยอมรับว่าเป็นความดี แต่ความดีที่ คนธรรมดาานิยมกันอาจเป็นอันตรายมาก ถ้าผู้ปกครองต้องปฏิบัติตาม เพราะผู้ปกครองอยู่ใน สถานะต่างจากคนธรรมดา การต้องรักษารัฐไว้อาจบังคับให้ผู้ปกครอง ต้องละเมิดกฎเกณฑ์ทาง มนุษยธรรม ทางารกุศล ทางความจงรักภักดี และทางศาสนา ดังนั้น ผู้ปกครองต้องรู้จักทำตัว ให้เป็นคนดีถ้าไม่มีปัญหาอะไร และต้องละทิ้งความดีทันทีที่สถานการณ์บังคับ ผู้ปกครองจึงไม่ จำเป็นต้องมีความดีทุกประการแต่ต้องทำตัวเสมือนหนึ่งว่ามี ทั้งนี้ ก็เพื่อสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การรักษาอำนาจรัฐให้คงอยู่ อันเป็นคุณค่าไม่ว่าจะทำด้วยวิธีการอย่างไร เช่นนี้เป็นหลักการ ทางทฤษฎีการเมืองอย่างหนึ่งเรียกว่า “เหตุผลของรัฐ” (Raison d'Etat) ซึ่งมีความหมายว่า ความอยู่ รอดของรัฐเป็นนโยบายเหนือสิ่งอื่นใด ผู้ปกครองจึงมีลักษณะเป็นทั้งผู้นำและสถาบัน (institution – personne) เป็นการวางรากฐานในการแยกตัวบุคคลของผู้ปกครองซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวออกจากรัฐ ที่เป็นสถาบันที่ผู้ปกครองต้องรับผิดชอบ โดยผ่านแนวคิดทางเหตุผลและความจำเป็นของรัฐ^{๔๔} รัฐตามแนวคิดของแมคคีย์อเวลล์ จึงเป็นการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคล โดยบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนสถาบันที่เรียกว่ารัฐ และต้องใช้อำนาจเพื่อเหตุผลของรัฐนั่นก็คือ ประโยชน์สุขร่วมกันของคนในสังคม

^{๔๓} เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, ทฤษฎีการเมืองและสังคม(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวง แดด, ๒๕๒๔), หน้า ๑๐๐.

^{๔๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการและปรัชญาของกฎหมาย มหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๒๓-๒๔.

นอกจากแนวคิดของแมคคิอาเวลลีที่ทำให้รัฐเป็นสถาบัน
เจ้าของอำนาจที่แยกออกจากตัวบุคคลแล้ว ปรัชญาเมธีอีกท่านหนึ่งที่ทำให้อำนาจที่เป็นของ
สถาบันที่เรียกว่ารัฐ เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองภายในรัฐ โดยเรียกอำนาจสูงสุดที่เป็น
ของรัฐว่า อำนาจอธิปไตยนั้นคือ ฌอง โบแดง

๒.๓.๒.๒ แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโบแดง

งานที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของฌอง โบแดง (Jean Bodin ค.ศ. ๑๕๓๐ –
๑๕๙๖) คือเรื่องหนังสือหกเล่มว่าด้วยรัฐ (six livres de la re publique) โบแดงเขียนขึ้นเพื่ออธิบาย
หลักการปกครอง ในช่วงที่ฝรั่งเศสกำลังประสบภาวะปั่นป่วนโกลาหลทางการเมืองอย่างมาก
จนแทบหาความสงบในบ้านเมืองไม่ได้เลย ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง
ผู้ปกครองและคนในบังคับและความรับผิดชอบระหว่างกัน ทำให้เกิดความระส่ำระสายที่ไม่อาจจัด
ให้หมดสิ้นไปได้ จึงต้องมีหลักการใหม่บางอย่างที่ต้องยอมรับร่วมกัน อันอาจนำมาซึ่งเอกภาพ
ท่ามกลางความลักลั่นแตกต่างกัน โบแดงพยายามชี้ให้เห็นว่ารัฐจะดำรงอยู่และดำเนินไปได้
จะต้องมีอำนาจปกครองสูงสุดในรัฐที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (sovereignty)^{๔๙}

โบแดงเสนอความคิดว่า หน่วยประชาคมตามธรรมชาติของ
มนุษย์คือครอบครัว ซึ่งเป็นลำดับขั้นของการเจริญเติบโตของมนุษย์ที่แสดงให้เห็นถึงเหตุผลและ
การดำรงชีวิตร่วมกัน อำนาจที่กำเนิดมาจากครอบครัว จะมีบิดาผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวใช้อำนาจ
อันเกือบสมบูรณ์ภายในครอบครัวนั้น ที่บิดามีสิทธิกระทำเช่นนั้น เพราะเหตุว่าบิดามีความ
เหนือกว่าสมาชิกอื่นๆ โบแดงจึงเน้นถึงอำนาจเด็ดขาดของบิดาในฐานะที่เป็นประมุขของ
ครอบครัว และเมื่อเวลาล่วงไปครอบครัวทั้งหลายก็จะรวมเข้ากันเป็นสังคมการเมืองจำนวนหนึ่ง
เพื่อจุดประสงค์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความฝึกฝนทางศาสนา และความ
ต้องการได้รับความคุ้มครองต่อศัตรู ทั้งหมดเหล่านี้ทำให้จำเป็นต้องมีความร่วมมือทางสังคม
ที่ไม่อาจกระทำได้ในระดับของครอบครัว การรวมตัวเป็นสมาคมที่ใหญ่ขึ้นเป็นสิ่งที่จำเป็น
เพื่อจุดประสงค์ข้างต้นในขั้นปลาย การรวมกันเป็นผลจากกำลังด้วยสงครามและชัยชนะเป็นส่วนใหญ่
รัฐจึงเปรียบเสมือนครอบครัวที่ใหญ่ที่สุดเข้ามารวมตัวกัน และไม่มีรัฐใดที่จะดีไปกว่าหน่วยครอบครัวที่
ประกอบเป็นรัฐ เพื่อต้องการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐคือ ทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้

^{๔๙} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า ๑๖๐.

อย่างมีศีลธรรม และปรับปรุงส่งเสริมคุณค่าทางสติปัญญา ดังนั้น อำนาจของรัฐจะต้องกว้างขวางและต้องเป็นอำนาจที่ประชาชนในสังคมรู้สึกกันได้^{๕๐} โดยเรียกอำนาจนั้นว่าอำนาจอธิปไตย

เห็นได้ว่า อำนาจอธิปไตยในทัศนะของโบแดงนั้น เกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์ เนื่องด้วยภาวะของมนุษย์ที่ต้องการอยู่อย่างสงบสุข อำนาจอธิปไตยจึงต้องมีขึ้นและสนองจุดประสงค์ที่รัฐเกิดขึ้นจากการที่คนในสังคมมีแนวคิดทางกฎหมายร่วมกันในการจัดสถาบันอำนาจโดยแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบันที่เรียกรัฐ ก็เนื่องจากคนในสังคมมีจุดหมายอันเป็นประโยชน์สุขร่วมกันนั่นเอง

ดังนั้น อำนาจอธิปไตยคืออำนาจสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐ อันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใดๆ เป็นอำนาจเหนือพลเมืองของรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาดและเป็นนิรันดร โดยมีสาระสำคัญคือ เป็นอำนาจในอันที่จะตรากฎหมาย ยกเลิกกฎหมายและแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และเป็นอำนาจที่รวมทุกๆ สิ่งไว้ด้วยกัน เพราะมีอำนาจในอันที่จะตรากฎหมายบังคับหรืออนุญาตให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการใดๆ ก็ได้^{๕๑}

เนื่องจากอำนาจอธิปไตยแสดงออกโดยการออกกฎหมาย ทำให้อำนาจอธิปไตยย่อมไม่ถูกยับยั้งหรือจำกัดโดยกฎหมายใดๆ (Legibus Soluta) หมายความว่า ภายใต้เขตแดนของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐย่อมมีอำนาจที่จะบัญญัติกฎหมายคือ มีอำนาจบัญญัติกฎหมายเกณฑ์ให้แก่ตนเองและประชาชนของตนปฏิบัติตาม โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับใครหรือกฎหมายเกณฑ์ของผู้ใด อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบัญญัติกฎหมายนี้จึงเป็นลักษณะแสดงออกอย่างหนึ่งว่ารัฐมีอิสระในการกำหนดตนเอง และต่อมาจึงถือกันว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นการแสดงออกว่าองค์การนั้นๆ เป็นรัฐหรือไม่ มีอำนาจอธิปไตยหรือไม่ อันถือได้ว่าเป็นข้ออ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายเพื่อบงการกิจการต่างๆ ภายในรัฐให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผนอันนำไปสู่ความสำเร็จของการสร้างชาติและความมีอำนาจของรัฐสมัยใหม่ตราขึ้นมาจนเท่าทุกวันนี้^{๕๒} แต่สาเหตุประการสำคัญคือ โบแดงต้องการให้สภาพความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดจากการรบพุ่งแย่งชิงความเป็นใหญ่กันระหว่างบุคคลหมดไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือต้องการให้อำนาจที่เป็นของตัวบุคคลสลายไป

^{๕๐} เอ็ม เจ ฮาร์มอน., *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน*, เสน่ห์ จามริก แปล, (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๙๔ – ๒๙๖.

^{๕๑} ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา*, หน้า ๑๖๐.

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๑.

อย่างไรก็ตาม อำนาจอธิปไตยย่อมไม่ถูกจำกัดด้วยกฎหมายใดๆ (Legibus Soluta) นั้น โบแดงไม่ได้ยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสมบูรณ์สิ้นพันปราศจากเงื่อนไขข้อแม้หรือไรขอบเขต แต่การที่อำนาจอธิปไตยไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายใดๆ หมายถึง ไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นเท่านั้น แต่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายธรรมชาติ (Jus Naturale) กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ และกฎหมายทั่วไป ทำให้ไม่สามารถออกกฎหมายใดมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักความยุติธรรมได้^{๕๓} ดังนั้น การที่โบแดงอธิบายว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอเด็ดขาด นิรันดร และไม่ถูกยับยั้งหรือจำกัดด้วยกฎหมายใดๆ แท้จริงหมายถึงว่า รัฐอธิปไตยไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของฝ่ายศาสนจักรหรือจักรพรรดิ หรือผู้ถืออำนาจอปกครองอื่นใดเท่านั้น อำนาจอธิปไตยจึงไม่ใช่จุดมุ่งหมายปลายทางในตัวของตัวเอง แต่เป็นเพียงเครื่องมือมุ่งเพื่อให้บรรลุและส่งเสริมจุดประสงค์ตามที่รัฐมีอยู่^{๕๔} อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจที่โดยธรรมชาติแล้วติดมากับรัฐและเป็นพลังที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาคมการเมือง ซึ่งจะผูกพันอยู่อย่างแน่นแฟ้นกับจิตสำนึกของสังคมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ถ้าหากปราศจากพลังเช่นว่านี้ประชาคมการเมืองก็ต้องสลายลง^{๕๕} อำนาจอธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่รัฐต้องมีอยู่เสมอขึ้นเพื่อนำพาจัดระเบียบสังคมให้ไปสู่ประโยชน์สุขร่วมกัน

๒.๔ การกำหนดรัฐอธิปไตยให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยแทนรัฐ

เมื่ออำนาจอธิปไตยคืออำนาจอสูงสุดในการปกครองของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ ซึ่งจะต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐและในนามรัฐเท่านั้น บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐนี้จะเรียกว่ารัฐอธิปไตย

รัฐอธิปไตยจะมีความแตกต่างกันไปตามยุคสมัยและพัฒนาการของสังคม การเมืองการปกครอง รัฐอธิปไตยอาจเป็นบุคคลคนเดียวอย่างเช่น พระมหากษัตริย์ หรือเป็นประชาชนก็ได้ ซึ่งจะเป็นการกำหนดลักษณะของการปกครองที่แตกต่างกันตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยของสังคมที่มีแต่ความวุ่นวายไร้ระเบียบ คนในสังคมมีความต้องการให้อำนาจเป็นของบุคคลใด

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๒.

^{๕๔} เอ็ม เจ ฮาร์มอน., ความคิดทางการเมืองจากแปลได้ถึงปัจจุบัน, เสน่ห์ จามริก แปล, หน้า ๒๙๕.

^{๕๕} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่(กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕.

บุคคลหนึ่ง เพื่อจะได้ยุติซึ่งการพุ่งรบแย่งชิงอำนาจภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ปรัชญาเมธีหลายท่าน จึงเสนอแนวคิดทฤษฎีที่สนับสนุนให้บุคคลคนเดียวเป็นรัฐาธิปัตย์ นั่นคือ พระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้เกิดระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น

๒.๔.๑ การใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยโดยบุคคลเพียงคนเดียว

๒.๔.๑.๑ ทฤษฎีที่สนับสนุนว่าพระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์

(๑) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโบแดง

โบแดงอธิบายว่า ภายในรัฐจะมีผู้ที่อาจใช้อำนาจอธิปไตยได้อยู่สามประเภท โดยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละประเภทจะกำหนดลักษณะรัฐหรือรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริง รูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันเหล่านี้ ได้แก่ รูปแบบการปกครองแบบราชาธิปไตยจะเกิดขึ้นกรณีที่อำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์คนเดียว ส่วนรูปแบบการปกครองแบบอภิชนาธิปไตย จะเกิดขึ้นถ้าคนเพียงน้อยปกครองคนส่วนใหญ่โดยใช้อำนาจอธิปไตยหรือเป็นระบอบขุนนาง (aristocratie) และสำหรับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะเป็นรูปแบบของคนส่วนใหญ่ทั้งหมดรวมกันออกคำสั่ง โดยอาศัยอำนาจอธิปไตยร่วมกันนั้นต่อปัจเจกชนแต่ละคน สำหรับโบแดงแล้ว การแบ่งแยกหรือการเฉลี่ยอำนาจเป็นสาเหตุสำคัญของความยุ่งยาก การรวมศูนย์อำนาจในองค์กรเดียวเท่านั้นที่จะบังเกิดผลได้จริงจัง เพราะการให้ประชาชนส่วนใหญ่หรือขุนนางกลุ่มเล็กๆ ตามรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยหรืออภิชนาธิปไตย ย่อมเป็นการบั่นทอนจุดประสงค์อันแท้จริงของการใช้อำนาจอธิปไตย จะทำให้เกิดความวุ่นวายในการใช้อำนาจ อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของโบแดงจึงควรใช้โดยบุคคลเพียงคนเดียวคือพระมหากษัตริย์ตามรูปแบบการปกครองแบบราชาธิปไตยเท่านั้น ที่จะทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยเกิดประสิทธิภาพได้ เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะสามารถสถาปนาเอกภาพอันจำเป็นสำหรับรัฐที่มีระเบียบอันดี ทำให้การปกครองที่ดีเกิดขึ้นได้^{๕๖}

การที่โบแดงเห็นว่ารูปแบบการปกครองแบบราชาธิปไตยที่ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นดีที่สุดในฐานะเป็นการทำให้อำนาจอธิปไตย

^{๕๖} เอ็ม.เจ.ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเปลโตถึงปัจจุบัน, เสน่ห์ จามริก แปล,

แบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) เพราะโบแดงต้องการรูปแบบราชาธิปไตยที่มีผู้ใช้อำนาจเพียงบุคคลเดียว ต้องการให้อำนาจอธิปไตยโอนไม่ได้ (non de legue) เพราะพระมหากษัตริย์ยอมสืบทอดตำแหน่งด้วยการสืบราชสมบัติ เพื่อจะไม่ให้มีการเลือกตั้ง และทำให้อำนาจอธิปไตยถดถอยไม่ได้ (irrevocable) เนื่องจากโบแดงต้องการให้อำนาจนี้แก่พระมหากษัตริย์เพียงครั้งเดียวแล้วไม่มีใครเพิกถอนได้อีก และต้องการให้อำนาจนี้มีความถาวร (perpetuelle) ซึ่งแสดงออกด้วยต้องการให้มีการสืบราชสมบัติ รวมทั้งทำให้อำนาจนี้ล้นพ้น (supreme) ตามที่โบแดงเห็นว่าไม่มีอำนาจใดอีกที่จะเหนือกว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์^{๕๗} เหตุผลประการสำคัญที่โบแดงสนับสนุนให้พระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์เนื่องจากเหตุผลสามประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเป็นระบบที่สอดคล้องกับธรรมชาติมากที่สุด เนื่องจากกฎธรรมชาติทั้งหมดนำไปสู่ความมีอำนาจสูงสุดโดยบุคคลเพียงคนเดียว

ประการที่สอง ในทางทฤษฎีแล้ว อำนาจอธิปไตยอาจจะอยู่ที่มวลชน อยู่ที่คนกลุ่มน้อยหรืออยู่ที่คนๆ เดียวได้ทั้งนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะมีแต่ในการปกครอง โดยพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจเด็ดขาด แบ่งแยกไม่ได้ จะได้มาซึ่งองค์กษัตริย์ที่เหมาะสมมีฐานคำจูงที่แข็งแกร่ง รวมตลอดถึงหลักประกันความถาวร หรือกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ก็แต่ในการปกครองโดยพระมหากษัตริย์เท่านั้น เพราะรัฐาธิปัตย์ในรัฐจะมีได้ก็แต่เพียงหนึ่งเดียว ถ้ามีสองหรือสามแล้ว รัฐาธิปัตย์จะไม่มีแม้แต่สักคนที่จะอำนาจสูงสุดได้อย่างแท้จริง

ประการที่สาม การปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ให้หลักประกันที่สูงสุดในการเลือกเฟ้นคนเก่งคนดีให้เข้ามาช่วยในกิจการของรัฐ เพราะคนฉลาดและมีคุณธรรมจะมีอยู่เป็นจำนวนน้อยในทุกแห่งทุกหน จนกระทั่งบ่อยครั้งทีเดียวในหมู่คนจำนวนมาก กลุ่มคนที่บริสุทธิ์ที่สุดและดีที่สุดจะถูกบังคับให้ต้องสยบกับความโลภของสภาหรือของนักพูดที่ไร้ยางอาย แต่พระมหากษัตริย์สามารถเข้าถึงคนกลุ่มนี้ดีที่สุดและมีจำนวนน้อยที่สุดได้ และสามารถเลือกเฟ้นเอาแต่คนดี เฉลียวฉลาดและมีความรู้เข้าใจในกิจการของรัฐ ในขณะที่

^{๕๗} บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๒๖.

การปกครองโดยประชาชน หรือการปกครองโดยกลุ่มอภิชน ความจำเป็นบีบบังคับให้ต้อง
ปรึกษาหารือคนดีและคนไม่ดีพร้อมๆ กัน^{๕๘}

นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจอธิปไตย ตามทัศนะ
ของโบแดงนั้น ต้องเป็นพระมหากษัตริย์ที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะด้วย
การสืบราชสมบัติ ด้วยการเลือกตั้ง หรือโดยผลของสงครามอันชอบด้วยกฎหมาย อำนาจอธิปไตย
ไม่ได้เพียงแต่เป็นของผู้หนึ่งผู้ใดที่ใช้อำนาจเท่านั้น ผู้ที่ได้ตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายถือเป็น
ทรราชย์ ซึ่งไม่เพียงจะไม่ได้รับการเชื่อฟังเท่านั้น แต่ยังอาจถูกโค่น หรือแม้แต่สังหารโดยไม่ต้อง
ดำเนินวิธีการที่เป็นทางการต่อพระองค์ได้ เนื่องจากทรราชย์ไม่เคยมีอำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว^{๕๙}
รัฐกษัตริย์จึงต้องเป็นรัฐกษัตริย์ที่ชอบธรรม ซึ่งหมายถึงรัฐที่อยู่ใต้ปกครองเคารพกฎหมายของ
พระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์เคารพธรรมชาติที่จรรโลงไว้ซึ่งเสรีภาพตามธรรมชาติของ
ผู้อยู่ใต้ปกครอง^{๖๐}

สิ่งที่ตามมาจากการที่พระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียวเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก่อให้เกิดการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งบุคคลเพียงคนเดียว
จะเป็นรัฐอธิปไตย แต่การเข้าสู่การใช้อำนาจของรัฐอธิปไตยต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้
และการใช้อำนาจก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมชาติ นั่นคือความยุติธรรม การที่พระมหากษัตริย์
เป็นรัฐอธิปไตยนี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจไม่ได้เป็นของส่วนตัวของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์
จึงไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะที่เป็นอำนาจสูงสุดส่วนตัวได้ แต่ต้องใช้อำนาจอธิปไตย
ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ทั้งนี้ เพราะรากฐานของอำนาจไม่ใช่ของตัว
บุคคลที่เป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เปลี่ยนไปเป็นของรัฐ รัฐเท่านั้นที่เป็นสถาบันเจ้าของอำนาจ
อธิปไตย พระมหากษัตริย์เป็นแต่เพียงรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามรัฐแทนรัฐเท่านั้น
พระมหากษัตริย์จึงต้องใช้อำนาจแทนรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำรงอยู่ของรัฐนั่นคือประโยชน์สุข
ร่วมกันของคนในสังคม

(๒) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโทมัส ฮอปส์

^{๕๘} พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, ทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่, หน้า ๓๐-๓๑.

^{๕๙} เอ็ม.เจ.ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, เสน่ห์ จามริก แปล,
หน้า ๒๖๖.

^{๖๐} พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, ทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่, หน้า ๓๑.

นอกจากโบแดงที่เป็นผู้สนับสนุนให้พระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐแล้ว ปรัชญาเมธีอีกท่านหนึ่งที่เป็นผู้สนับสนุนให้พระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์ อันก่อให้เกิดการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas hobbes ค.ศ. 1588 – 1679) ซึ่งข้อเขียนที่สำคัญที่สุดคือ หนังสือชื่อ เลวีเอตัน (Leviathan ค.ศ. 1651) ฮอบส์ได้เขียนงานชิ้นนี้ขึ้นระหว่างความยากลำบากของสงครามกลางเมืองของอังกฤษที่เต็มไปด้วยความยุ่งเหยิงที่มีการเรียกร้องให้มีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่ลงรอยและความขัดแย้งกันระหว่างพวกบักคิงศาสนา จึงทำให้ความรุนแรง การประท้วงประหารกัน ในสงครามการเมืองขึ้นจนทำให้ฮอบส์รู้สึกว่ ทุกๆ คนมีอันตรายเท่ากัน ไม่มีใครหลีกเลี่ยงได้ การที่พระเจ้าเฮนรี่ที่ยี่ใหญ่ถูกลงพระชนม์ ทำให้ฮอบส์เชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นเต็มไปด้วยกิเลส หยาบ และภาวะตามธรรมชาติเป็นภาวะสงครามระหว่างทุกคน ฮอบส์เชื่อว่ารัฐาธิปัตย์หรืออำนาจอธิปไตยควรมีอำนาจในการควบคุมพลเรือน ทหาร ตุลาการ และศาสนา ฮอบส์ได้แสดงออกอย่างเปิดเผยว่ารัฐาธิปัตย์จะต้องมีอำนาจครอบคลุมไปถึงศรัทธา และลัทธิ และถ้าไม่ทำเช่นนั้นย่อมเป็นการนำไปสู่ความแตกแยกในที่สุด ฮอบส์พยายามหาคำตอบให้สังคมมนุษย์และรัฐว่าก่อกำเนิดขึ้นมาได้อย่างไร ซึ่งฮอบส์ให้ความสำคัญกับการพิจารณาธรรมชาติของมนุษย์อย่างถ่วงถ่วงมากกว่าความเชื่อที่ว่าสังคมเกิดจากการสถาปนาโดยองค์พระผู้สร้าง ซึ่งประทานอำนาจของพระองค์แก่พระมหากษัตริย์เพื่อให้ปกครองมนุษย์ อันเป็นความเชื่อที่มีอิทธิพลมากในสมัยนั้น

ตามแนวคิดของฮอบส์แล้ว โดยธรรมชาติมนุษย์ทุกคนจะมีตัณหาอยู่ ๓ อย่าง คือ การแข่งขันกันเพราะอยากมีอยากได้ หรือไม่อยากมี ไม่อยากได้ (Competition) ความกลัว (Diffidence) และความอยากมีอำนาจได้เป็นใหญ่ (Glory) ซึ่งตัณหาเหล่านี้จะก่อให้เกิดความวิวาทบาดหมางกันเป็นเหตุให้เกิดภาวะสงครามสำหรับทุกคน^{๖๑} ฮอบส์กล่าวว่า "หากมนุษย์สองคนปรารถนาในสิ่งเดียวกัน ซึ่งไม่มีวิธีใดที่เขาทั้งสองจะแบ่งปันกันได้ เขาก็ยอมกลายเป็นศัตรูกัน และในอันที่จะบรรลุเป้าหมายของแต่ละคน ซึ่งได้แก่การธำรงรักษาตน (their own conservation) เป็นหลักและบางครั้งเพียงเพื่อความสุขสมอารมณ์หมายของตน (their delectation only) ทั้งคู่ก็จะเพียรพยายามทำลายล้าง หรือสยบซึ่งกันและกัน" ตามสภาพ

^{๖๑} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "โลกทัศน์ของฮอบส์" ใน ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๐๓.

แห่งธรรมชาติของมนุษย์แล้วย่อมไม่มีการแบ่งแยกใดๆ ทั้งสิ้นว่าอะไรถูก อะไรผิด สิ่งใดเป็นธรรม สิ่งใดไม่เป็นธรรม หรือหากแม้ว่ามี การแยกแยะดังกล่าวก็น่าจะไม่มีการเกณฑ์ที่ใช้เป็นมาตรฐานร่วมกันได้ ทั้งนี้เพราะ "ตราบิโดที่มนุษย์ยังดำรงอยู่ในสภาพธรรมชาติอย่างแท้จริง ซึ่งก็คือภาวะการมุ่งทำลายล้างกันเขาก็จะให้ความปรารถนาเฉพาะตนของเขา เป็นมาตรวัดว่าอะไรดี อะไรเลว" การยึดเอาตนเองเป็นศูนย์กลางเช่นนี้ เป็นเหตุให้เกิดการพิพาทกันในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และศักดิ์ศรี มนุษย์จะใช้กำลังแก่งแย่งชิงดีและเบียดเบียนกันอยู่ตลอดเวลา จนหาความสงบสุขมิได้ ความขัดแย้งอันไม่มีที่ยุติดังกล่าว จึงเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความหายนะของทุกคนร่วมกัน กล่าวคือ "หากพฤติกรรมของมนุษย์ถูกชี้นำด้วยความคิดเห็นส่วนตน และความปรารถนาส่วนตนเพียงอย่างเดียว พวกเขาจะไม่มีทางปกป้องคุ้มครองตนเอง จากศัตรูภายนอก หรือจากการเบียดเบียนกันเองได้เลย"^{๒๒} สภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์จึงเป็นสภาวะสงคราม ซึ่งเป็นสิ่งที่โหดร้ายที่สุด สภาวะสงครามเช่นนี้ก็จะทำให้มนุษย์ต่างมุ่งหน้าเข้าประหัตประหารกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่มีอยู่เดิมและพยายามแสวงหาอำนาจอยู่ทุกขณะเพื่อเป็นเครื่องประกันว่าประโยชน์ที่มีอยู่จะไม่ถูกทำลายลงหรือถูกยึดแย่งไป^{๒๓}

อย่างไรก็ตาม แม้มนุษย์ในสภาวะตามธรรมชาติเป็นสภาวะสงครามซึ่งเป็นสิ่งที่โหดร้าย แต่มนุษย์ก็ยังเป็นสัตว์ที่มีเหตุผลอยู่ เพราะจุดมุ่งหมายที่สำคัญของมนุษย์ก็คือการสงวนรักษาชีวิต มนุษย์จึงเกิดความกลัวที่สำคัญคือ ความกลัวตาย^{๒๔} ความกลัวตายนี้เองที่ทำให้มนุษย์ต้องการหลุดพ้นจากสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงได้ทำสัญญาระหว่างกันเพื่ออยู่ร่วมกันเป็นสังคมการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาวะธรรมชาติที่น่าสะพรึงกลัวและสามารถอยู่รอดได้อย่างปลอดภัย

วิธีการเดียวที่จะสถาปนาอำนาจหนึ่งเดียวร่วมกันในอันที่จะปกป้องพวกเขา จากการรุกรานของคนภายนอกและการเบียดเบียนกันเองภายใน เพื่อที่จะประกันว่าพวกเขาจะสามารถประกอบสัมมาชีพและเก็บเกี่ยวพืชผลจากแผ่นดินเพื่อดำรงชีวิตอย่างพึงพอใจได้ก็คือ มอบอำนาจและกำลังทั้งหมดของแต่ละคนให้แก่บุคคล

^{๒๒} นพพร ประชากุล, "ทอมัสฮอบส์ ผู้ค้นคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม" ใน สารคดี ๑๘๗ (กันยายน, ๒๕๔๓) : ๑๑๗.

^{๒๓} ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช, "โลกทัศน์ของฮอบส์," ใน ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่, หน้า ๑๐๓.

^{๒๔} เอ็ม.เจ.ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเปลโตถึงปัจจุบัน, เสน่ห์ จามริก แปล, หน้า ๓๑๔.

เพียงคนเดียวหรือกลุ่มคนคณะเดียว ผู้จะสามารถลดทอนเจตจำนงอันหลากหลายของผู้คน ให้เหลือเพียงเจตจำนงหนึ่งเดียว บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากทุกคน ดังที่กล่าวมาก็คือ ผู้ปกครอง ซึ่งจะทำหน้าที่หลักในการวางกฎระเบียบเพื่อแยกแยะว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด และบังคับใช้กฎระเบียบเหล่านั้น โดยมีอำนาจลงโทษผู้ฝ่าฝืน รวมทั้งวางนโยบายสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของส่วนรวม^{๖๕} มนุษย์แต่ละคนจึงต้องตกลงกันยอมสละสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติ แล้วมอบให้กับบุคคลหนึ่งเป็นผู้คุ้มครองทุกๆ คน และเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง บุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดนั้นก็คือ รัฐอธิปัตย์ และเรียกสัญญาฉบับนี้ว่า Leviathan ซึ่งหัวใจสำคัญของสัญญาดังกล่าว คือ การตกลงกันระหว่างมนุษย์จึงอยู่ที่ชีวิตและการอยู่รอดปลอดภัยมีความสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด แม้แต่สิทธิเสรีภาพจะต้องเสียไปก็ต้องยอม และรัฐอธิปัตย์ที่ทุกคนยอมมอบสิทธิเสรีภาพให้มีอำนาจเหนือชีวิตและทรัพย์สินโดยปราศจากเงื่อนไขนั้นเองที่จะช่วยให้ทุกคนมีความสุขสมบูรณ์ได้^{๖๖}

การสละสิทธิตามธรรมชาติของแต่ละคนจึงต้องเป็นไปโดยเด็ดขาด กล่าวคือ เมื่อทำสัญญาสละสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้แก่รัฐอธิปัตย์ไปแล้ว ก็ไม่อาจทวงคืนได้ เนื่องจากรัฐอธิปัตย์ไม่ได้เป็นคู่สัญญาด้วยจึงไม่ต้องผูกมัดตามสัญญานั้น คนที่ทำสัญญาจึงต้องเคารพและเชื่อฟังรัฐอธิปัตย์ที่ตนได้มอบอำนาจไป รัฐอธิปัตย์ผู้รับมอบอำนาจจากสัญญาที่มนุษย์ได้ตกลงกันจึงอยู่ในสถานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองและคุ้มครองปกป้องภัย รักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม การใช้อำนาจของรัฐอธิปัตย์จึงต้องตอบสนองจุดมุ่งหมายที่คนได้ทำสัญญากัน นั่นคือ ให้ความคุ้มครองกันความปลอดภัยแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งความปลอดภัยไม่ได้หมายถึงเพียงแต่การธำรงรักษาชีวิตของผู้อยู่ใต้ปกครองให้พ้นจากภัยอันตรายต่างๆ เท่านั้น แต่ยังหมายถึงการให้ผู้อยู่ใต้ปกครองเสวยสุขจากชีวิตของตนได้อย่างชอบธรรมด้วย^{๖๗}

อำนาจสูงสุดที่ใช้โดยรัฐอธิปัตย์นี้เรียกว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของฮอบส์ ต้องเป็นอำนาจที่สูงสุดภายในรัฐ เด็ดขาดและแบ่งแยกไม่ได้ ต้องแสดงออกโดยการออกกฎหมายและการยกเลิกกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจอธิปไตยของโบแดง แต่แตกต่างกันในประเด็นของการออกกฎหมาย กล่าวคือ ตามแนวคิดของ

^{๖๕} นพพร ประชากุล, “ทอมัสฮอบส์ ผู้ค้นคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม”: ๑๑๙.

^{๖๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “โลกทัศน์ของฮอบส์” ใน ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่, หน้า ๑๑๖.

^{๖๗} พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, ทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่, หน้า ๔๓.

โบแดง กฎหมายที่ออกโดยรัฐาธิปัตย์ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติหรือความยุติธรรมแต่สำหรับฮอปส์แล้ว รัฐที่เกิดจากสัญญานี้มีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุด เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความสงบได้ อำนาจรัฐที่ว่านั้นไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าทางกฎหมายหรือทางศีลธรรม การใช้อำนาจของรัฐาธิปัตย์จึงมีความสูงสุด เด็ดขาด และทุกๆ คนภายในรัฐจำต้องปฏิบัติตามในทุกๆ กรณี^{๖๘} แม้แต่รัฐาธิปัตย์จะใช้อำนาจโดยปราศจากความยุติธรรมหรือเสียหายแก่ประชาชนจนเรียกว่าเป็นทรราชย์แล้ว ประชาชนก็ไม่สามารถเพิกถอนสัญญาที่ตนได้มอบอำนาจไปได้ เพราะถือว่าประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่รัฐาธิปัตย์ด้วยตนเอง ประชาชนจึงต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนได้กระทำลงไป ดังที่ฮอปส์ได้กล่าวไว้ว่า “เป็นความจริงว่ารัฐาธิปัตย์อาจกระทำการอันไม่เป็นธรรมได้ แต่ไม่ใช่ความอยุติธรรม หรือความเสียหายในความหมายที่ถูกต้อง การพิฆาตทรราชย์เป็นสิ่งที่ต้องห้าม ไม่ใช่เพราะถือว่าเป็นกบฏ หากเป็นเพราะว่าการกระทำเช่นนั้นจะเท่ากับเป็นการลงโทษรัฐาธิปัตย์สำหรับอาชญากรรมที่ประชาชนมอบอำนาจให้กระทำได้ ที่ร้ายยิ่งกว่านั้นคือหากปราศจากรัฐาธิปัตย์ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดแล้ว คนเราก็จะหวนกลับไปสภาวะธรรมชาติกันอีก”^{๖๙} อันจะเป็นความแตกต่างจากแนวคิดของโบแดงที่เห็นว่า หากรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกลายเป็นทรราชย์ ประชาชนสามารถสังหารหรือถอดถอนเสียได้ เพราะถือว่าทรราชย์ไม่อาจเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐได้

ตามแนวความคิดของฮอปส์ดังกล่าว จึงก่อให้เกิดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างสมบูรณ์ เพราะส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยรัฐาธิปัตย์เพียงบุคคลเดียว โดยไม่อาจถอดถอนได้ แม้เป็นทรราชย์และใช้อำนาจโดยไม่ยุติธรรม

จากการที่ได้ศึกษาถึงแนวคิดที่ให้พระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์หรือผู้ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐเพียงคนเดียวตามทฤษฎีของโบแดงและฮอปส์แล้ว ทำให้เห็นได้ว่า สมาชิกในสังคมในยุคดังกล่าวต้องการให้มีการจัดสถาบันของอำนาจโดยทำให้อำนาจที่เป็นของตัวบุคคลเคลื่อนไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ จึงเกิดเป็นอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยขึ้นมา โดยมีลักษณะที่เป็นอำนาจอันดันพัน แบ่งแยกไม่ได้ สมบูรณ์เด็ดขาด และ

^{๖๘} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๓๒.

^{๖๙} เอ็ม.เจ.ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเปลโตถึงปัจจุบัน, เสน่ห์ จามริก แปล, หน้า ๓๑๘.

ไม่สามารถโอนแก่กัน ทำให้ไม่มีอำนาจอื่นใดที่จะทำลายอำนาจอธิปไตยนี้ได้เลย และการที่กำหนดให้บุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นจึงก่อให้เกิดการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเด็ดขาด ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญก็เพื่อต้องการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐและยุติความไม่สงบเรียบร้อยของสังคมในยุคนั้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้นแล้ว การมีอำนาจสูงสุดของบุคคลผู้ปกครองเพียงคนเดียวเริ่มมีพัฒนาการมาตั้งแต่ยุคที่ยังไม่มีการจัดสถาบันให้แก่อำนาจ อำนาจสูงสุดในการปกครองสังคมใดจึงเป็นของตัวบุคคล โดยขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลนั่นเอง ซึ่งทำให้เกิดการดำรงอยู่ได้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ไม่อาจหาความแน่นอนจากคุณสมบัติของบุคคลใดๆ ได้ เรียกการปกครองโดยบุคคลคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดนี้ว่าการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทางสังคม^{๓๐} หลังจากนั้น เมื่อคนในสังคมเริ่มมีแนวคิดทางกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปไม่ยอมรับอำนาจเป็นของส่วนตัวของบุคคลอีก จึงมีการจัดสถาบันให้แก่อำนาจแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ รัฐเท่านั้นจึงจะเป็นเจ้าของอำนาจได้ แต่เมื่อรัฐเป็นเพียงสถาบันที่เป็นนามธรรมและนิติบุคคลที่ถูกสมมติขึ้นมาว่ามีอยู่จริง จึงทำให้รัฐไม่สามารถใช้อำนาจได้ด้วยตนเอง จำเป็นต้องมีบุคคลใช้อำนาจแทน บุคคลผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐนี้จะเป็นอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง มีความแน่นอน ไม่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของบุคคลอีก เรียกอำนาจสูงสุดของรัฐว่าอำนาจอธิปไตย

หลังจากที่เกิดรัฐขึ้นแล้ว รากฐานหรือที่มาของอำนาจจะอยู่ที่รัฐ บุคคลเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนรัฐและในนามรัฐเท่านั้น ซึ่งการเข้าสู่อำนาจและการใช้อำนาจแทนของตัวบุคคลต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามกฎหมาย บุคคลผู้เข้าสู่การใช้อำนาจต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎเกณฑ์กำหนดขึ้น ไม่ได้อาศัยความเก่งกล้าสามารถเฉพาะบุคคลอีกต่อไป และเมื่อตามกฎเกณฑ์กำหนดให้บุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ บุคคลนั้นจึงเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย ทำให้มีการเปลี่ยนจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทางสังคม เป็นระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามกฎหมาย เพราะเป็นยุคที่มีการจัดสถาบันของอำนาจแล้ว และสิ่งที่เกิดขึ้นจากการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจาก

^{๓๐} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า ๑๖๓.

ตัวบุคคลไปเป็นของรัฐ โดยมีบุคคลเพียงคนเดียวเป็นรัฐาธิปัตย์หรือผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐนี้คือ รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์^{๗๑}

๒.๔.๑.๒ สภาพสังคมทางการเมืองในความเป็นจริงของรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) นั้น อำนาจอธิปไตยจะเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุดที่สมบูรณได้ขาดและไม่ถูกยับยั้งด้วยกฎหมายใดๆ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยนั้นแทนรัฐ โดยรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะเกิดตามกฎหมายที่มีแนวคิดร่วมกันของคนในสังคมเรื่องการจัดสถาบันให้แก่อำนาจ โดยแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบันที่เรียกว่ารัฐแล้ว ยังจะประกอบด้วยเงื่อนไขทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการทหาร จึงทำให้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีลักษณะสำคัญตามความเป็นจริงทางการเมือง ดังนี้

ประการแรก รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นชุมชนการเมืองที่อยู่ในดินแดนที่แน่นอนแห่งหนึ่งและมีการปกครองของตนเอง ถือกันว่ามีอำนาจอธิปไตยสูงสุดไม่ขึ้นต่ออำนาจอื่นใด ไม่ว่าจะเป็อำนาจของศาสนจักรหรืออำนาจของอาณาจักรใดๆ และในขณะเดียวกันอำนาจส่วนกลางของพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่เป็นใหญ่เหนือดินแดนของรัฐนั้น มีการยืนยันว่า การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว ไม่ยอมให้เอกชนใช้อำนาจโดยพลการ ไม่ยอมให้มีกองกำลังส่วนตัว เอกชนจะใช้อำนาจบังคับบุคคลอื่นไม่ได้ ผู้ที่ทำทนายการผูกขาดอำนาจของรัฐก็จะถูกรวบปราบในฐานะที่เป็นโจรผู้ร้ายหรือเป็นกฏ กลาไกรการใช้อำนาจของรัฐในการบังคับประชาชนได้ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ มีระเบียบวินัยและมีประสิทธิภาพผู้ใดที่ต่อสู้อัตตวาทกรรมปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของเจ้าพนักงานของรัฐย่อมมีความผิด เพื่อให้ประชาชนรับรู้และยอมรับอำนาจของรัฐโดยดุขฎี การใช้อำนาจของรัฐจึงต้องกระทำโดยเปิดเผยและเป็นทางการ เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจเช่นนั้น เช่น ตำรวจหรือทหารต้องมีเครื่องแบบที่แน่นอนเห็นได้ชัดเจน เป็นสัญลักษณ์แสดงความชอบธรรมในการใช้อำนาจ^{๗๒}

^{๗๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๓.

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๔.

ประการที่สอง รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็นรัฐสมัยใหม่จะเป็นรัฐที่มีดินแดนกว้างใหญ่ ซึ่งเกิดขึ้นจากผลของการขยายอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยวิธีการกีดกันดินแดนของเจ้าศักดินาผู้มีอิทธิพลในประเทศมาเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนพระมหากษัตริย์ และเมื่อปราบปรามเจ้าศักดินาภายในประเทศจนราบคาบแล้ว พระมหากษัตริย์จะค่อยทำสงครามขยายอาณาเขตออกไปนอกประเทศ^{๓๓} มีพลเมืองจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการจัดกองกำลังป้องกันประเทศในรูปของกองทัพ มีความจำเป็นต้องจัดตั้งกองทัพบกที่พร้อมจะทำการสู้รบตลอดเวลา ซึ่งการมีกองทัพที่เข้มแข็งจะเป็นภาระทางการคลังอย่างมาก นอกจากนี้ ยังมีการให้อำนาจส่วนกลางแผ่ออกไปได้ทั่วถึงตลอดดินแดนอันกว้างใหญ่ เพื่อให้การใช้กำลังบังคับในการรักษาความสงบและป้องกันประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้น การบริหารราชการส่วนกลางได้รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่พระมหากษัตริย์มาก แต่เนื่องจากความซับซ้อนของราชการแผ่นดิน จึงมีการจัดสร้างโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกัน เกิดตำแหน่งรัฐมนตรีขึ้นสำหรับกิจการต่างๆ โดยสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ยุคศักดินาหมดความสำคัญลงโดยสิ้นเชิง ต่อแต่นี้ไปพระมหากษัตริย์จะว่าราชการกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยตรงไม่ผ่านสภาอีก

สำหรับราชการส่วนภูมิภาค พระมหากษัตริย์จะส่งขุนนางข้าราชการไปต่างพระเนตรพระกรรณ และมีผู้ว่าราชการภาคเป็นผู้ปกครองภาคแทนพระมหากษัตริย์ ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ครอบคลุมไปทั่วทั้งแผ่นดิน หน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคได้ดำเนินกิจการของรัฐและจัดเก็บภาษีในท้องที่ต่างๆ ซึ่งเชื่อกันว่าพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของชาติไม่ใช่เจ้าศักดินาอื่น มีการจัดแบ่งส่วนการบริหารราชการและการปกครองออกเป็นกระทรวงทบวงกรม เพื่อให้ปฏิบัติงานต่างๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึง เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีระบบข้าราชการที่มีเจ้าพนักงานที่ได้รับการฝึกฝนอบรมมาอย่างดีในทางวิชาชีพเป็นพิเศษ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน จึงมีงานในด้านการปกครองที่จะต้องทำเป็นจำนวนมากหลายเท่าตัว อย่างเช่น พระมหากษัตริย์ในประเทศฝรั่งเศสได้เปลี่ยนสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ (Curia Regis) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าศักดินาฝ่ายพลเรือนและเจ้าศักดินาที่เป็นพระ เดิมทำหน้าที่เป็นศาลศักดินาในการตัดสินคดีระหว่างเจ้าศักดินา และในเรื่องสำคัญที่พระมหากษัตริย์ต้องการปรึกษา มาให้เป็นองค์กร

^{๓๓} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “สกุลกฎหมายโรมาโนเยอรมันนิค” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ(นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๗), หน้า ๗๑.

แบบราชการถาวร สำหรับพระราชกิจสำคัญ ๒ ประการคือ การตัดสินคดีและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเจ้าศักดินาทั้งหลายเริ่มไม่มาประชุมสภาที่ปรึกษาเพราะใช้เวลานาน และมีเรื่องเทคนิคที่ต้องพิจารณามาก จึงทำให้พระมหากษัตริย์เลือกบุคคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องการเงิน การคลัง กฎหมายและการบริหารมาช่วยราชการ จึงทำให้สภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์มีข้าราชการที่มีหน้าที่เฉพาะด้านมากมาย^{๗๔}

ประการที่สาม รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมักจะเป็นรัฐชาติ (Nation State) กล่าวคือ ประชาชนในปกครองของรัฐนั้นมักจะมีจิตสำนึกในทางประวัติศาสตร์และในทางวัฒนธรรมร่วมกัน มีความสำนึกในความเป็นกลุ่มก้อนอันหนึ่งอันเดียวกัน มีกำเนิด มีที่มา มีอนาคตและชะตากรรมร่วมกัน คือ มีสำนึกแห่งความเป็นชาติเดียวกัน ดังนั้น พระมหากษัตริย์ที่ได้ปกครองดินแดนที่มีคนที่พูดภาษาและมีวัฒนธรรมร่วมกัน และมีอำนาจเข้มแข็งตั้งตนเป็นใหญ่ขึ้นได้ก็จะได้รับแรงสนับสนุนจากจิตสำนึกเช่นนั้น ทำให้บ้านเมืองและรัฐที่สถาปนาขึ้นนั้นมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นเหนียวแน่นอย่างยิ่งด้วย^{๗๕}

เห็นได้ว่า ในความเป็นจริงทางการเมืองและทางสังคมวิทยานั้น มีกระบวนการที่ยืนยันว่าแนวคิดร่วมกันของคนในสังคมที่ต้องการจัดสถาบันให้แก่อำนาจโดยแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบันที่เรียกว่ารัฐ และเมื่ออำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยที่ใช้ในการปกครองรัฐเป็นของรัฐแล้ว รัฐอธิปไตยจึงเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนรัฐและในนามรัฐเท่านั้น กระบวนการทางข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นการทำให้ข้อเสนอทางทฤษฎีของปรัชญาเมธีไม่ว่าจะเป็นการกำเนิดรัฐของแมคคิอาเวลลี อำนาจสูงสุดที่ใช้ปกครองรัฐหรืออำนาจอธิปไตยของโบแดง และการกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐเพียงคนเดียวของโบแดงและของฮอปส์เกิดขึ้นเป็นความจริงในการเมืองการปกครอง แม้ว่าข้อเสนอเหล่านั้นจะเกิดจากความต้องการแก้ไขปัญหาในช่วงยุคกลางของยุโรปซึ่งทำให้เกิดระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามมาก็ตาม แต่ก็ยืนยันว่ารัฐเป็นการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองสูงสุด รัฐในฐานะสถาบันเท่านั้นที่เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย และหากอำนาจนั้นสูงสุดโดยไม่มีข้อจำกัดขึ้นอยู่กับอำเภอใจของบุคคลเพียงคนเดียวเสียแล้ว ก็ทำให้ปราศจากซึ่งการควบคุมและอาจนำไปให้ผู้ใช้อำนาจกลายเป็นผู้หลงในอำนาจในที่สุด

^{๗๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๓๗, ๔๒.

^{๗๕} สมยศ เทอไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า ๙๑ - ๙๒.

สภาพสังคมการเมืองของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่การใช้ อำนาจอธิปไตยของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่คนๆ เดียวหรือคณะเดียว ราษฎรจะไม่มีสิทธิเสรีภาพ อันที่จะกระทำการต่างๆ ดังคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “อำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลง อำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลงอย่างถึงที่สุด” และ “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่ไม่ชอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่ไม่ชอบอย่างแน่นอน” (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.) เพราะอำนาจทำให้ผู้ถือ อำนาจเสื่อมลง อำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจเสื่อมลงอย่างถึงที่สุด^{๗๖} และการที่บุคคลเดียว เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดจนกลายเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างสุดโต่งนี้ จะนำมาซึ่งความขัดแย้งกับกลุ่ม ต่างๆ ในสังคมไม่ช้าก็เร็ว

เมื่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้พัฒนาระบบการปกครอง จนเป็นปีกแผ่นแน่นหนาดีแล้ว ทำให้เกิดปัญหาของสังคมที่เป็นทางตันของ สมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบสุดขีดไม่ว่าจะเป็นสภาพความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับ ขุนนางและสามัญชนในประเทศอังกฤษที่พระมหากษัตริย์อังกฤษหลายต่อหลายพระองค์ พยายามยืนยันลัทธิเทวสิทธิ์ว่าพระองค์เองแต่ผู้เดียวเป็นรัฐอธิปัตย์ จะเรียกหรือไม่เรียกประชุม รัฐสภาเมื่อใดก็ได้ตามพระราชหฤทัย เกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดของรัฐเข้าแทรกแซงกิจการต่างๆ ของเอกชน ทำให้ชนชั้นกลางเรียกร้องหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพตลอดจนทรัพย์สินของตนให้ มั่นคงยิ่งขึ้น โดยเสนอความคิดว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐนั้นมีจำกัดเฉพาะการรักษาความสงบ เรียบร้อยและรักษาความมั่นคงของบ้านเมืองเท่านั้น ชนชั้นกลางจึงได้ร่วมมือกับขุนนางต่อต้าน การกระทำดังกล่าวของพระมหากษัตริย์จนถึงขั้นเกิดสงครามกลางเมืองหลายครั้ง สุดท้ายของ ความขัดแย้งคือ พระมหากษัตริย์ปราชัยไปทุกครั้ง จนกระทั่งถึงการสถาปนาอำนาจอธิปไตยของ รัฐสภาขึ้นจากขุนนางและสามัญชน ย่อมทำให้เห็นความเป็นจริงของความล้มเหลวในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เป็นอย่างดี

และในประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกัน หลังจากมีการใช้ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบสุดขีดแล้ว สภาพเศรษฐกิจเกิดวิกฤติการณ์และความขาด

^{๗๖} ชาลส์ ฮิวส์ แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง(กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๖๒.

แคลนอาหารการกินเป็นอย่างมาก และมีการผลัดภาวระภาษีมาให้กับสังคมอย่างมากมายจนสุดทน จึงทำให้ปรัชญาเมธีหาทางออกใหม่ให้กับสังคมและทางออกที่ว่ำนั้นคือ การเลือกให้ความสำคัญกับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชนที่ผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อมๆ กับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง^{๗๗} ทำให้คนในสังคมเกิดแนวคิดร่วมกันทางกฎหมายในการจัดสถาบันให้แก่อำนาจใหม่ โดยให้รัฐอธิปไตยเปลี่ยนจากบุคคลเพียงคนเดียวเป็นประชาชนทั้งหมด เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าของปัจเจกชนที่มีอยู่เหนือชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งไม่มีใครสามารถจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลนี้ได้ ตลอดจนกระทั่งการกำหนดสิทธิทางการเมืองของตนเอง อันเป็นหนึ่งในหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้เกิดรัฐประชาธิปไตยตามมา

๒.๔.๒ การจำกัดการใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยโดยบุคคลเพียงคนเดียว

แนวความคิดที่จะจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้พัฒนามาเป็นลำดับ จากสมัยโบราณที่ยังไม่มีแนวคิดร่วมกันของคนในสังคมว่าต้องการจัดสถาบันของการเมือง โดยแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปให้สถาบันที่เรียกว่ารัฐ การจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองจะเป็นไปโดยการใช้อำนาจอปะทะอำนาจ โคนล้มหรือกำจัดผู้ปกครองที่ใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องชอบธรรมโดยการใช้กำลังซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้ปกครองนั้นๆ ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์เจริญขึ้นและมีการพัฒนาแนวคิดเพื่อใช้ในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองแทนการใช้กำลัง ก็ได้มีการใช้แนวความคิดทางศีลธรรมหรือทางศาสนา และแนวความคิดทางปรัชญามากำหนดแนวทางในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และหลังจากนั้นได้พัฒนามาใช้แนวความคิดอุดมการณ์ทางการเมือง หรือทฤษฎีการเมืองการปกครองในระบบต่างๆ ของปรัชญาเมธีทั้งหลาย ทั้งแนวคิดหรืออุดมการณ์ประชาธิปไตยและเผด็จการรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดโครงสร้างการปกครองในการควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง อย่างเช่น ทฤษฎีว่าด้วยสัญญาประชาคม ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิดหรือปรัชญาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเมื่อ ๒๐๐ - ๓๐๐ ปีก่อน จนถึงศตวรรษที่ ๑๘ สังคมมนุษย์ก็ได้พัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองมาอีก

^{๗๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการและปรัชญาของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๔๗ - ๔๘.

ระดับหนึ่ง โดยการสร้าง “ระบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

ระบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงเป็นเสมือนปรัชญาการเมืองและเป็นวัฒนธรรมทางกฎหมายสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในยุโรปช่วงศตวรรษที่ ๑๘ และแผ่ขยายไปทั่วโลก แนวความคิดที่ว่าด้วยระบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนี้มีสาระสำคัญเป็นการจำกัดหรือควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งก็คือโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ และถือว่าบทบาทในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นบทบาทที่สำคัญของรัฐธรรมนูญในสมัยปัจจุบัน^{๑๘} อันเป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

๒.๔.๒.๑ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวคิดที่ว่าด้วยการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดองค์การบริหารรัฐ^{๑๙} ถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์การบริหารของรัฐสมัยใหม่ ที่ต้องการความชอบธรรมและความมีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของผู้ปกครอง แต่การที่รัฐธรรมนูญจะสามารถสนองตอบความต้องการและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้หรือไม่นั้น “รัฐธรรมนูญนิยม” จะเป็นตัวบ่งชี้สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญฉบับใดปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ก็แสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาที่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการวางหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แต่ในทางกลับกัน หากปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดปราศจากหลักรัฐธรรมนูญนิยม เป็นแนวคิดเบื้องหลังของรัฐธรรมนูญแล้ว ภาวะที่ผู้ปกครองใช้อำนาจโดยอำเภอใจ และรุกรานหรือแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็มักปรากฏอยู่เสมอ

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ได้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐสมัยใหม่ ในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง “รัฐ” ในฐานะผู้ปกครอง ซึ่งจำเป็นต้องมีอำนาจสูงสุด กับ

^{๑๘} วิษณุ วัลญญ. “หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ” เอกสารถอดเทปคำบรรยายในการอบรมนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๑) (เอกสารอัดสำเนา)

^{๑๙} อมร จันทรมนุญ, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมบัวหลวงจำกัด, ๒๕๓๖), หน้า ๖๗.

“ประชาชน” ผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งมีสิทธิและเสรีภาพที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครอง ในฐานะที่เกิดเป็นมนุษย์และมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดซึ่งรัฐได้นำไปใช้ในการปกครองประเทศนั้นด้วย^{๔๐} โดยมีแนวคิดอันเป็นสาระสำคัญคือการสร้างกลไกในการจำกัดอำนาจรัฐภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความตกลงร่วมกันของประชาชนที่จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาศึกษาแนวคิดรัฐธรรมนูญแล้ว ก็มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิวัฒนาการทางประวัติของแนวคิดดังกล่าว ซึ่งมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อย่างต่อเนื่องและยาวนาน ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ สมัยกลาง และรัฐธรรมนูญนิยมทางตะวันตกสมัยใหม่ ซึ่งการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยมในอดีตนั้น จะทำให้สามารถเข้าใจลักษณะของรัฐธรรมนูญนิยมได้ง่ายขึ้น โดยจะกล่าวตามลำดับ ดังนี้

(๑) ยุคของการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาจำกัด

อำนาจของผู้ปกครอง

ยุคนี้เป็นยุคที่ประเทศต่างๆ ในโลกมีระบบการปกครองที่ใช้จารีตประเพณีเป็นหลักไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้ปกครองและการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ต่อมา เกิดปรากฏการณ์ผู้ปกครองประพฤติผิดจารีตประเพณี จึงมีความพยายามที่จะทำให้ผู้ปกครองกลับไปสู่จารีตประเพณีเดิม^{๔๑}

ในสมัยกรีกโรมันนั้น แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเริ่มต้นขึ้นด้วยแนวคิดที่เกิดจากการให้ความสำคัญกับกฎหมาย ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์กำหนดความประพฤติของผู้ปกครอง และกฎเกณฑ์ที่ดีจะนำมาซึ่งผู้ปกครองที่ดี โดยมีเพลโต (๔๒๘ -๓๔๗ ก่อนคริสต์ศักราช) นักปราชญ์ชาวกรีก เป็นเจ้าของแนวคิดดังกล่าว ทั้งนี้ปรากฏในหนังสือ The Laws ซึ่งเพลโตเขียนขึ้นภายหลังที่ต้องผิดหวังจากหลักการที่ได้เขียนไว้ในหนังสือ The Republic กล่าวคือ ใน The Republic นั้น เพลโตเห็นว่า รัฐที่ดีนั้นขึ้นอยู่กับมนุษย์ที่มีความดีมากกว่ากฎเกณฑ์ใดๆ ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจัดระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ผู้เปี่ยมด้วยสติปัญญา และทรงวิทยาคุณในทางปรัชญาเป็นประมุข หรือ “ราชานักปราชญ์” (Philosopher-

^{๔๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนนท์ชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๘), หน้า ๒๖.

^{๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

King) ย่อมเป็นการบริหารประเทศไปในทางที่ดีเสมอ โดยไม่ต้องมีกฎเกณฑ์ใดมาควบคุมความประพฤติ^{๔๒} ซึ่งในหนังสือ The Laws นั้น เป็นการผ่อนคลายนั่นไขบางอย่างลงบ้าง เช่น ถ้าไม่อาจหาราชานักปราชญ์มาจัดการปกครองแบบราชาธิปไตยได้ ก็อาจจัดระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เช่นกัน ทำให้เกิดสังคมแบบใหม่ ซึ่งมีกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญแทนที่ราชานักปราชญ์ในที่สุด^{๔๓}

นอกจากนี้ ด้วยแนวความคิดทางการเมืองของเพลโต ซึ่งต่อมาได้รับการพัฒนาอีกครั้งในสมัยโรมัน ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) จึงได้เริ่มต้นขึ้นครั้งแรกด้วยแนวคิดที่ว่า กฎหมายคือสัญญาร่วมกันของสังคม และได้กลายเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของรัฐธรรมนุญนิยมตะวันตกในเวลาต่อมา

อริสโตเติล (๓๘๔ - ๓๒๒ ก่อนคริสต์ศักราช) เป็นนักปราชญ์ชาวกรีกคนต่อมาที่ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนุญ ภายใต้แนวคิดที่มุ่งเน้นการปกครองภายใต้รัฐธรรมนุญ และการปกครองโดยกฎหมาย รวมทั้งแนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนุญมิได้เป็นเพียงกฎเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดโครงสร้างการปกครองและการจัดสรรอำนาจเท่านั้น แต่ยังแสดงถึงแนวดำเนินชีวิตของราษฎรด้วย^{๔๔}

อีกทั้ง ในหนังสือ Politics เล่มที่ ๔ อริสโตเติลได้อธิบายความหมายของรัฐธรรมนุญไว้ว่า “รัฐธรรมนุญคือ การจัดองค์การของอำนาจปกครองในนครที่กำหนดการจัดสรร และสภาพอำนาจสูงสุดในรัฐ และในชีวิตของสังคม สังคมหนึ่ง”^{๔๕} จะเห็นได้ว่า อริสโตเติลได้กล่าวถึง รัฐธรรมนุญไว้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการวางกลไกในการบริหารประเทศอันมีความคล้ายคลึงกับ “รัฐธรรมนุญ” ในความหมายปัจจุบันอย่างมาก

^{๔๒} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา ภาค ๒ บทนำทางประวัติศาสตร์(กรุงเทพมหานคร: มิตรนราการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๙๖.

^{๔๓} วิษณุ เครืองาม เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ ๒ ปรัชญาจากฐานในกฎหมายมหาชน (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๖), หน้า ๕๒.

^{๔๔} เอ็ม.เจ.ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, เสน่ห์ จามริก แปล, หน้า ๗๕.

^{๔๕} Politique, เล่ม 4, 1.,10 อังโน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการและปรัชญาของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๑๑.

สำหรับในประเทศอังกฤษ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเกิดขึ้นจากการต่อสู้ในระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนาง ช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษขณะนั้นคือพระเจ้าจอห์นประพตติผิดประเพณีการปกครองอังกฤษ ขุนนางชั้นบารอนจำนวนหนึ่งรวบรวมกำลังกันต่อต้านและรบชนะพระเจ้าจอห์น ซึ่งเป็นความพยายามที่จะจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ของขุนนาง ขุนนางเหล่านั้นบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระปรมาภิไธยในตราสารฉบับหนึ่งเรียกว่า Magna Carta อันเป็นสัญญาที่ว่าตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไปพระเจ้าจอห์นจะประพตติตามจารีตการปกครองที่มีมาแต่เดิม Magna Carta หรือมหาบัตรรัฐธรรมนูญซึ่งจัดทำขึ้นในปี ๑๒๑๕ นี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกาศสิทธิเสรีภาพของอิสรชนที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง ทำร้าย หรือได้รับการลงโทษใดๆ โดยมีได้ผ่านการพิจารณาและพิพากษาโดยศาลที่ได้ดำเนินการวินิจฉัยไปตามตัวบทกฎหมาย^{๔๖} Magna Carta จึงเป็นเสมือนหนึ่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่พยายามจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ หลังจากนั้น ก็มีการกระทำในทำนองเดียวกันนี้หลายครั้ง โดยในปี ๑๖๔๖ มีการขอให้พระเจ้าชาร์ลลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายฉบับหนึ่ง เรียกว่า Petition of Rights หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการขอสิทธิ หรือในปี ๑๖๘๘ มีเหตุการณ์ขุนนางและสามัญชนอังกฤษร่วมกันตั้งกองกำลังขึ้นต่อสู้กับพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ จนพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ ต้องหนีออกจากประเทศอังกฤษ ทิ้งตราแผ่นดินลงแม่น้ำ หลังจากนั้น มีการเชิญพระเจ้าวิลเลียมกับพระนางแมรีมาปกครอง แล้วมีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งใช้กันอยู่จนปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือ Bill of Rights 1688

เอกสารสามฉบับดังกล่าวสะท้อนให้เห็นหลักการสำคัญสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นความพยายามที่จะนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรเข้ามาแทนจารีตประเพณีที่มีความไม่แน่นอน เพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครอง และเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองเป็นกระแสที่ได้รับความนิยมสูงสุดในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ และ

ประการที่สอง การพัฒนาในช่วงแรกนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่เรียกว่าสัญญาสังคม การที่ขุนนางขอให้พระเจ้าจอห์นลงนามใน Magna Carta หรือมหาบัตรรัฐธรรมนูญก็ดี การที่ขุนนางขอให้พระเจ้าชาร์ลลงนามใน Petition of Rights ก็ดี อยู่บนพื้นฐาน

^{๔๖} พันัส ทศเนียนนท์, “ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ” ใน วารสารอัยการ ๓, ๒๗ (มีนาคม ๒๕๒๓) : ๒๗.

ความคิดที่ว่าผู้ปกครองคือพระมหากษัตริย์ต้องปกครองประชาชนตามจารีตประเพณีที่เป็นเสมือนสัญญาสังคมที่ได้รับการยอมรับมาในอดีต เมื่อผู้ปกครองไม่ทำตามคำมั่นสัญญา ผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองคือ ขุนนางและประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกทวงให้ผู้ปกครองปฏิบัติ ตามสัญญาที่เคยมีมา^{๔๗}

ดังนั้น ในยุคที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดา จำกัดอำนาจผู้ปกครองนี้ เริ่มต้นจากนักปรัชญาสมัยกรีกโรมันที่มีแนวความคิดในการ ความสำคัญกับกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ต่อมาประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองอังกฤษได้แสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดย กฎหมายที่ขุนนางและประชาชนตราขึ้น เพื่อต้องการไม่ให้ผู้ปกครองใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งยังถือว่ายังไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎหมายสูงสุดตาม แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมปรากฏขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้จำกัดอำนาจผู้ปกครอง

(๒) ยุคของการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมาย สูงสุดจำกัดอำนาจผู้ปกครอง

ยุคนี้จะมีกระแสแนวคิดหลักอยู่สองแนวคิดคือแนวคิด เกี่ยวข้องกับปรัชญากฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตย กล่าวคือ

แนวคิดแรกคือ กฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) กฎหมายธรรมชาติในความหมายทั่วไปหมายถึงกฎหมายที่มีอยู่ตามธรรมชาติเกิดขึ้นเอง มนุษย์ ไม่ได้สร้างขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ หรือเป็น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายต่างๆ ในอุดมคติซึ่งอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่รัฐสร้างขึ้น โดยถือว่ากฎเกณฑ์ ดังกล่าวนี้นี้มีที่มาจากกฎหมายธรรมชาติของสรรพสิ่งซึ่งอาจค้นพบได้โดยการใช้เหตุผล^{๔๘} อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความหมายของกฎหมายธรรมชาติในลักษณะที่ค่อนข้างเป็นระบบหรือ ตามพัฒนาการแล้ว สามารถแยกความหมายของกฎหมายธรรมชาติได้เป็น ๒ นัย กล่าวคือ

^{๔๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๑.

^{๔๘} หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๑๓๕.

นัยแรกคือ กฎหมายธรรมชาติที่ปรากฏในยุคโบราณ (ยุคกรีกและยุคโรมัน) ซึ่งมีอิทธิพลเรื่อยมาจนถึงยุคกลางในช่วงศตวรรษที่ ๑๖ ที่ถือว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายอุดมคติที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นเอง ดังนั้นกฎหมายใดที่มนุษย์บัญญัติขึ้นซึ่งขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายธรรมชาติ ย่อมไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย (Lex Injusta Non Lex)

นัยที่สองคือ กฎหมายธรรมชาติในยุคปัจจุบัน ที่ถือว่า หลักกฎหมายธรรมชาติเป็นเพียงอุดมคติของกฎหมายที่รัฐจะบัญญัติขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การบัญญัติหรือตรากฎหมายจึงควรให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายธรรมชาติ อาจถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีค่าทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นโมฆะ หรือไม่มีค่าบังคับในทางกฎหมายเสียเลย^{๔๙}

ปรัชญาอเมริกันที่มีชื่อเสียงของสำนักปรัชญากฎหมายธรรมชาตินี้คือเซนต์ออกัสติน (Saint Augustin) ซึ่งได้เขียนหนังสือชื่อ “นครของพระเป็นเจ้า” เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐและสังคมมี ๒ ประเภทคือ โลกหรือนครทางโลกกับนครของพระเจ้า และอำนาจในการปกครองนครทางโลกเองก็มาจากพระเจ้า เพราะนครทางโลกอยู่อำนาจพระเจ้าเช่นกัน รัฐจะเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ปกป้องสันติภาพและบังคับให้บุคคลทำความดี ภายใต้การแนะนำควบคุมอีกชั้นหนึ่งจากศาสนจักร เนื่องจากถือว่าศาสนจักรเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ไถ่บาปให้แก่มนุษย์ จึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องควบคุมให้กฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นหรือแม้แต่มกฎหมายธรรมชาติต้องสอดคล้องหรือใกล้เคียงกับหลักธรรมคำสั่งสอนของพระเจ้าให้มากที่สุด ซึ่งเซนต์ออกัสตินเห็นว่ากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามกฎศาสนาเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับไม่ได้ ผู้ปกครองมีหน้าที่ปกครองโดยการออกคำสั่งปกครองด้วยความดีและความยุติธรรม และอำนาจต้องได้รับการยอมรับจากคนในสังคม เนื่องจากกฎของศาสนาบังคับไม่ให้ผู้มีอำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชน^{๕๐}

ปรัชญาเมธีคนต่อมาที่สำคัญคือเซนต์ โทมัส อไควนัส (Saint Thomas Aquinas) เสนอแนวคิดที่ว่า มนุษย์สามารถค้นพบกฎหมายธรรมชาติได้โดยอาศัย “เหตุผล” ในตัวมนุษย์เอง อไควนัสพยายามเชื่อมโยงเรื่อง “เหตุผล” เข้ากับ “เจตจำนง” ของพระเจ้า

^{๔๙} พันธ์ ทศนียนนท์, “ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ” : ๓๗.

^{๕๐} ชาติปรีดี ฉัตรภูติ, “ปริมณฑลชั้นพื้นฐานแห่งนิติปรัชญา” ๒,๔ วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม, ๒๕๑๔) : ๑๖๑.

โดยถือว่า เหตุผลที่สมบูรณัฎกต้องมากกว่าซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการค้นหากฎหมายธรรมชาตินั้นปรากฏอยู่ใน “เหตุผลของพระเจ้า” หรือ “เจตจำนงของพระเจ้า” ซึ่งถือว่ามีความบริสุทธิ์ถูกต้องมากกว่า “เหตุผล” ของมนุษย์ซึ่งอาจมีความผิดพลาดได้และจากจุดนี้เองที่ทำให้ไอควินัสสรุปว่า “หลักธรรมหรือโครงการหรือเจตจำนงของพระเจ้าคือที่มาของกฎหมายธรรมชาติ”^{๙๑}

ไอควินัสได้รับอิทธิพลโดยตรงจากปรัชญากรีกโดยเฉพาะอริสโตเติล และกล่าวว่านครรัฐนั้นเป็นผลมาจากธรรมชาติและเหตุผลที่เกิดจากการรวมตัวของมนุษย์ในฐานะสัตว์สังคม ซึ่งสร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองมนุษย์จากการรุกรานของคนอื่นไม่ว่าในสังคมด้วยกันเอง หรือจากภายนอก และมนุษย์ยอมรับสังคมนี้เพราะเหตุผลที่ว่า “สังคมเป็นหลายๆ หน่วยที่มารวมกันภายใต้กฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมที่ทุกคนยอมรับ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” อำนาจปกครองในสังคมเกิดจากธรรมชาติ และเมื่อพระเจ้าเป็นที่มาของกฎหมายธรรมชาติตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว พระเจ้าจึงเป็นที่มาของอำนาจ แต่อำนาจที่ว่ำนั้นไม่ใช่เกิดจากพระเจ้าแล้วลงสู่ผู้ปกครองเลย แต่อำนาจนั้นเกิดจากธรรมชาติซึ่งมาจากพระเจ้า และแสดงออกโดยประชาชนทั้งหมดซึ่งรวมเป็นสังคม สังคมจึงสามารถมอบอำนาจนั้นให้ใครก็ได้ทำให้เกิดเป็นรูปแบบการปกครองที่ต่างๆ กัน เช่น ระบอบราชาธิปไตย ระบอบคณาธิปไตย และระบอบประชาธิปไตย^{๙๒} เห็นได้ว่า ยังมีสิ่งที่อยู่นอกเหนืออำนาจการเมืองและกฎหมายธรรมดาอยู่นั้นคือ ธรรมชาติและเหตุผล กฎหมายธรรมชาติจึงเน้นไปยังการกระทำสิ่งใดๆ เพื่อคุณประโยชน์แก่มนุษยชาติหรืออย่างน้อยก็ให้สอดคล้องกับคุณประโยชน์ดังกล่าว และการบัญญัติให้กฎหมายธรรมชาติของมนุษย์หรือความต้องการอันจำเป็นและการตั้งรกรากต่อสู้อของมนุษย์เป็นตัวกำหนดถึงคุณประโยชน์หรือความดีอันถูกต้อง^{๙๓}

ต่อมาได้มีนักปรัชญาชาวฮอลันดา ชื่อ โกรติอุส (Grotius) เสนอแนวความคิดอันสนับสนุนความเป็นเหตุเป็นผลของกฎหมายธรรมชาติขึ้นมาใหม่ โกรติอุสเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาติดีมีโครงสร้างที่มีลักษณะอิสระไม่จำเป็นต้องอาศัยข้ออ้างอิงในทางศาสนาว่าเป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากเจตจำนงของพระเจ้าเป็นเจ้า โกรติอุสเห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์เป็นที่มา

^{๙๑} รອງพล เจริญพันธุ์, นิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๒), หน้า ๕๒.

^{๙๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการและปรัชญาของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๔๗ - ๔๘.

^{๙๓} จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๑๓๙.

ของกฎหมายธรรมชาติ ดังนั้น จึงทำให้กฎหมายธรรมชาติไม่มีการเปลี่ยนแปลง และเป็นกฎหมายสากลที่ใช้บังคับกับคนทุกชาติทุกภาษาและทุกยุคทุกสมัย กล่าวคือมีลักษณะเหมือนกับธรรมชาติของมนุษย์ จากแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติของโกรติอุสดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการยึดถือในเรื่องเหตุผลของมนุษย์ในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนดังเช่นแนวคิดของอโควนัส^{๙๔}

กล่าวโดยสรุป การให้ความสำคัญกับเหตุผลของมนุษย์ และให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดความไร้เหตุผลของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนทางไปสู่การจัดทำประมวลกฎหมาย และเป็นหนทางไปสู่การใช้เหตุผลสร้างกฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติซึ่งมีอาจบล้างได้ของมนุษย์นั้น ถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นรากฐานสำคัญในการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าว ด้วยความเชื่อที่ว่าเหนือ “อำนาจสูงสุด” ของมนุษย์ยังมีสิ่งอื่นอยู่อีกคือ “ธรรมชาติ” และ “เหตุผล” เมื่อสิ่งใดเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์อยู่แล้ว ย่อมไม่มีใครสามารถใช้อำนาจลบล้างไปได้ กฎหมายธรรมชาติจึงเปรียบเสมือนสภาพบังคับที่ลงโทษผู้ปกครองที่เป็นทรราชย์และเป็นเสมือนข้อจำกัดของการใช้อำนาจของมนุษย์ให้อยู่ในกรอบแห่งเหตุผลที่เป็นธรรมชาติและสากล กฎหมายธรรมชาติเป็นกระแสที่มีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญนิยมเป็นอย่างยิ่ง เพราะได้ยืนยันว่าเหนืออำนาจของผู้ปกครองยังมีอำนาจที่เหนือกว่า สิ่งนั้นคือกฎหมายธรรมชาติอันเป็นกฎของเหตุและผล แนวคิดนี้จึงนำไปสู่การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเวลาต่อมา^{๙๕}

แนวคิดที่สองคือ ทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตย มีแนวคิด

หลักอยู่ ๒ แนวคิด ได้แก่

แนวคิดแรกคือ ทฤษฎีว่าด้วยสัญญาประชาคม โดยปรัชญา

เมธีคือ จอห์น ล็อก (John Locke 1632 - 1704) ล็อกเริ่มต้นจากการอธิบายความหมายของ “อำนาจทางการเมือง” ว่าหมายถึง สิทธิสองประการอันได้แก่ สิทธิในการบัญญัติกฎหมายพร้อม

^{๙๔} วีระ ไชยยะ, เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๔๖๗.

^{๙๕} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๓.

ด้วยบทลงโทษเพื่อจัดระเบียบและรักษาสมบัติ และสิทธิของรัฐในการใช้กำลังบังคับใช้กฎหมาย และปกป้องรัฐจากการรุกรานของต่างชาติ ซึ่งสิทธิทั้งหมดนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยล๊อคชี้ให้เห็นว่า การเข้าใจอำนาจทางการเมืองอย่างถูกต้องโดยไม่สับสนปะปนกับความหมายของอำนาจประเภทอื่นนั้นมีความสำคัญมาก กล่าวคือ หากผู้ปกครองใช้อำนาจลักษณะอื่นๆ ในการปกครองบ้านเมือง อย่างเช่นอำนาจเผด็จการในลักษณะที่นายทาสใช้กับลูกทาสตามแนวคิดของฮอบส์นั้นจะทำให้สังคมการเมืองวุ่นวายไม่ว่าจะเป็นสงครามกลางเมืองหรือสงครามศาสนา^{๙๖}

ต่อมา ล๊อคได้อธิบายสภาวะธรรมชาติซึ่งเป็นสภาพดั้งเดิมที่มนุษย์ดำรงอยู่ก่อนที่จะมีรัฐว่า เป็นสภาวะที่มนุษย์มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ที่จะกระทำการใดๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎธรรมชาติได้โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับเจตน์จำนงของผู้ใด สภาวะธรรมชาติยังเป็นสภาวะแห่งความเสมอภาคด้วยอำนาจทั้งหมดซึ่งรวมทั้งอำนาจการตัดสินใจที่ตัดสินความผิดนั้นทุกคนต่างมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน ล๊อคไม่ได้หมายถึงการที่มนุษย์นั้นจะมีความเท่าเทียมกันทุกด้าน แต่มนุษย์มีความเท่าเทียมกันในด้านของโอกาส กล่าวคือมนุษย์มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการทำสิ่งใดก็ได้ภายใต้กฎธรรมชาติโดยที่ไม่มีผู้ใดจะขัดขวางโอกาสเช่นนี้ได้

ความเสมอภาคในลักษณะดังกล่าวเป็นแก่นเดียวกับแนวคิดเรื่องความเสมอภาคของมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติของฮอบส์ที่สามารถหรือมีโอกาสในการต่อสู้หรือทำร้ายคนอื่น ๆ ได้ เพราะทั้งล๊อคและฮอบส์มองว่ามนุษย์ในสภาวะธรรมชาตินั้นมีความเท่าเทียมกันในด้านโอกาสแต่สำหรับประเด็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์นั้น ล๊อคกับฮอบส์มองแตกต่างกันคือ ฮอบส์มองว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่ชั่วร้าย ภาวะการดำรงอยู่ของมนุษย์จึงไม่ปลอดภัย ส่วนล๊อคมองว่ามนุษย์โดยปกติเอื้ออาทรต่อกัน มีเหตุผล แต่มนุษย์ก็อาจถูกกิเลสต่างๆ ชักนำไปสู่สิ่งที่ไม่ดีได้ การที่ล๊อคมองว่าธรรมชาติของมนุษย์มีทั้งสองด้านนั้นกล่าวได้ว่าล๊อคมองธรรมชาติของมนุษย์ด้วยสายตาที่เป็นจริงมากกว่า^{๙๗} แม้ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จะมีกฎธรรมชาติควบคุมอยู่ แต่ก็ย่อมมีข้อบกพร่องในสภาวะนั้นกล่าวคือ ประการแรก ขาดกฎหมายที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไป ซึ่งจะบัญญัติขึ้นด้วยการที่ประชาชนให้การยินยอมให้เป็นมาตรฐานในการตัดสินถูกผิด ประการต่อมา สภาวะตามธรรมชาติ ทำให้ขาดตุลาการที่เที่ยงธรรม เนื่องจากแต่ละคน

^{๙๖} กานต์ โกวีย์สมบูรณ, ความคิดทางการเมืองของจอห์น ล๊อค(กำแพงเพชร: ภาควิชา รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏกำแพงเพชร, ๒๕๓๕), หน้า ๗๕ - ๗๖.

^{๙๗} สมฤดี วิศทเวทย์, ปรัชญาของจอห์น ล๊อค(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพิริภิกษุ, ๒๕๓๖), หน้า ๒๓๓ - ๒๓๔.

เป็นผู้วินิจฉัยซึ่งต่างคนต่างเห็นว่าตนเองดี จนไม่ใส่ใจกับความยุติธรรมของผู้อื่น และประการสุดท้าย ในสภาวะธรรมชาตินี้ ไม่มีอำนาจบริหารที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำตัดสินต่างๆ เพราะทุกคนต่างเท่าเทียมกัน^{๙๘}

ด้วยสภาวะในการขาดสภาพบังคับที่แน่นอนอันเนื่องมาจากความเท่าเทียมและความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของมนุษย์นี้เอง จึงทำให้มนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเพื่อแก้ไขปรับปรุงภาวะธรรมชาติให้ดีขึ้น มนุษย์จึงให้ความยินยอมในการรวมตัวเป็นสังคมการเมืองและก่อตั้งรัฐบาลด้วยการตกลงกันว่าจะรวมตัวเป็นสังคมเพื่อชีวิตที่สะดวกสบายปลอดภัยและสงบสุข ซึ่งลึอกเรียกว่า สัญญาประชาคม

สัญญาประชาคมตามคำอธิบายของลึอกมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาประชาคมของฮอบส์ในสาระสำคัญกล่าวคือ แทนที่ประชาชนจะมาตกลงกันทำสัญญาโอนสิทธิและอำนาจทั้งปวงของตนให้แก่ผู้ปกครอง อย่างเช่นสัญญาสวามิภักดิ์ (Pactum Subjectionis) ลึอกอธิบายว่าราษฎรทั้งหลายยอมสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติมนุษย์ไว้ ราษฎรทั้งหลายเพียงแต่โอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐที่ได้ตั้งขึ้นตามสัญญานี้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบและอำนวยความสะดวก มีอำนาจจำกัด ไม่ใช่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีอำนาจเด็ดขาด สัญญาประชาคมตามความคิดของลึอก จึงเรียกว่าเป็นสัญญาสหภาพ (Pactum Unionis) ไม่ใช่สัญญาสวามิภักดิ์ (Pactum Subjectionis) เพราะเป้าหมายหลักและเป้าหมายสำคัญของการทำงานที่เอกชนมาเข้าทำสัญญาประชาคมและอยู่ใต้บังคับของรัฐบาลก็คือการดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพ ชีวิต และทรัพย์สิน ทำให้อำนาจของรัฐที่ตั้งขึ้นจากสัญญาประชาคมจึงไม่อาจก้าวล่วงจากการรักษาสิ่งนี้ได้ ถ้าเมื่อใดรัฐฝ่าฝืนเงื่อนไขข้อนี้ โดยการที่รัฐละเมิดต่อเสรีภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของราษฎรแล้ว การกระทำของรัฐเช่นนั้นย่อมเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของราษฎรตามสัญญาคือ ฝ่าฝืนเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ และประชาชนย่อมมีสิทธิปฏิวัติ^{๙๙}

สิ่งสำคัญที่สุดตามแนวคิดของลึอกในการที่มนุษย์จะเสรีภาพตามธรรมชาติและยอมผูกมัดตนเองให้อยู่ภายใต้สังคมการเมืองนั้น ก็เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการพิทักษ์รักษาชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน ไม่ต้องการให้ใครเข้า

^{๙๘} เอ็ม. เจ. ฮาร์มอน, *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน*, เชนท์ จามริก แพล, หน้า ๔๒๘.

^{๙๙} ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา*, หน้า ๑๙๗.

มาลวงล้าสิทธิเสรีภาพของตน และเพื่อเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้กระทำกร โดๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ลือคจึงเสนอหลักการใช้เสียงส่วนใหญ่ ของประชาชน และหลักการแบ่งแยกหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจ

หลักการใช้เสียงส่วนใหญ่ของประชาชน เกิดขึ้นจาก จุดประสงค์สำคัญสูงสุดของการที่มนุษย์เข้ามาอยู่ในสังคมคือ ความต้องการรักษาสมบัติให้ ปลอดภัย การกำหนดกฎหมายขึ้นบังคับใช้ในสังคมจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการบรรลุความ ประสงค์ดังกล่าว กฎหมายแรกของรัฐคือกฎหมายในการจัดตั้งฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ทำหน้าที่ใน การพิทักษ์รักษาชุมชนและสมาชิกในสังคม โดยการพิทักษ์รักษาสมาชิกในสังคมนั้นจะต้องไม่ ขัดแย้งกับการพิทักษ์รักษาชุมชนซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมานี้ จะมีผลผูกพันบังคับสมาชิกทุกคนในสังคมนวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติเองด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ เพียงแต่ดำรงฐานะอำนาจสูงสุดของสังคมนั้น แต่ยังมีศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจโยกย้ายถ่าย โอนอำนาจไปให้กับผู้อื่นได้ อำนาจนิติบัญญัติจะอยู่ในมือของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สาธารณะ ชนได้เลือกและกำหนดขึ้นเท่านั้น คำสั่งของใครก็ตามที่ได้รับการสนับสนุนด้วยอำนาจอื่นใด ที่ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัตินั้นจะไม่มีผลผูกพันให้ประชาชนปฏิบัติตาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคำสั่ง ดังกล่าวนั้นย่อมไม่มีสถานะความเป็นกฎหมาย ทั้งนี้เพราะขาดเสียซึ่งความยินยอมจากประชาชน ที่จะมอบอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งความยินยอมดังกล่าวประชาชนจะเป็นผู้มอบให้กับ ฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะกฎหมายใช้บังคับกับสมาชิกในสังคมนั้น กฎหมายจึงเป็นสิ่ง กำหนดขอบเขตของผู้ปกครองให้ทำหน้าที่ในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างดี เพราะฝ่าย นิติบัญญัติเองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับสมาชิกคนอื่นในสังคม อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติ บัญญัติยังมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจด้วย กล่าวคือ

ประการแรก ฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมายเพื่อเป็นหลัก ในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ต้องทำการประกาศกฎหมายดังกล่าวให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไป และ กฎหมายนั้นต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือการบังคับใช้กฎหมายต้องยึดหลักความเสมอภาค

ประการที่สอง กฎหมายต้องบัญญัติขึ้น เพื่อความดี สาธารณะเท่านั้น กฎหมายจะบัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นไม่ได้

ประการที่สาม ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบังคับ ให้ประชาชนเสียภาษีโดยปราศจากความยินยอมของประชาชนไม่ได้ และ

ประการที่สี่ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีสิทธิในการถ่ายโอนอำนาจในการออกกฎหมายของตนไปให้ผู้อื่นใด^{๑๑๑}

สำหรับหลักการแบ่งแยกหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจ ล็อคได้แยกหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจออกเป็น ๓ หน้าที่คือ

๑. หน้าที่ในการออกกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งล็อคอธิบายว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีรูปแบบใดก็ตาม เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจเป็นคนคนเดียวหรือกลุ่มคน หรือจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตก็ได้

๒. หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายและการศาล หรืออำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจบริหารเป็นอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างมนุษย์ในรัฐนั้น ล็อคกล่าวว่าคุณคนเดียวไม่ควรดำรงตำแหน่งทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร เพราะอาจมีการละเว้นการบังคับใช้กฎหมาย หรือบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์เฉพาะตนที่ขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะ ล็อคจึงเสนอให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างเสมอภาค โดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับประชาชน ส่วนอำนาจตุลาการนั้นเป็นอำนาจประการหนึ่งของรัฐที่ได้มาจากอำนาจในการลงโทษตามธรรมชาติที่มนุษย์มีต่อผู้อื่น

๓. หน้าที่ในการทำความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรืออำนาจสหพันธ์ อำนาจสหพันธ์นั้นเป็นอำนาจของรัฐหนึ่งที่ใช้ยุติข้อขัดแย้งระหว่างมนุษย์ในรัฐกับมนุษย์ที่อยู่ภายนอกรัฐ อำนาจสหพันธ์นี้ประกอบด้วยอำนาจในการทำสงคราม อำนาจในการดูแลรักษาความสงบ อำนาจในการรวมกลุ่มเป็นพันธมิตรและอำนาจอื่นๆ ในการจัดการกับทุกคนทุกชุมชนที่อยู่ภายนอกรัฐ หรือกล่าวได้ว่า อำนาจสหพันธ์เป็นอำนาจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐฯ หนึ่งกับมนุษย์และชุมชนหรือบุคคลอื่นใดที่ไม่ได้อยู่ในรัฐนั้น แม้อำนาจบริหารและอำนาจสหพันธ์จะมีความแตกต่างกัน แต่อำนาจทั้งสองนี้เป็นอำนาจที่ไม่อาจแยกจากกันได้ ดังนั้นฝ่ายบริหารอาจมีอำนาจสหพันธ์ด้วย และทั้งนี้เพราะการใช้อำนาจทั้งสองต้องอาศัยกำลัง

^{๑๑๑} ไชติสา ชาวสนิท, “บทแปลหนังสือเล่มที่สองว่าด้วยการเมืองการปกครอง (Two Treaties of Government)” ใน “การศึกษาแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพในเหตุการณ์ตุลาคม ๒๕๑๖ และพฤษภาคม ๒๕๓๕ โดยเปรียบเทียบกับแนวคิดทางการเมืองของจอห์น ล็อค,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๓๗๕ - ๓๗๖.

สาธารณะ และหากฝ่ายที่ใช้กำลังสาธารณะมีมากกว่าหนึ่งฝ่ายและต่างก็ใช้กำลังสาธารณะที่ขัดแย้งกัน ความไร้ระเบียบและความสับสนวุ่นวายจะตามมาได้^{๑๑๑}

แม้ว่าลัทธิจะไม่ได้อธิบายไปถึงแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนก็ตาม แต่แนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมของลัทธิก็เป็นสิ่งที่ใช้จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง โดยถือว่าผู้มีอำนาจสูงสุดที่แท้จริงได้แก่ ประชาชน นั่นหมายความว่า รัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจสูงสุดที่แท้จริงตามแนวคิดของลัทธิก็คือประชาชน แต่ประชาชนจะไม่ใช่ว่าเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตัวเอง เพราะประชาชนจะมอบให้ตัวแทนอีกชั้นหนึ่งอันได้แก่ รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนในการใช้อำนาจ โดยต้องใช้อำนาจภายใต้การควบคุมของประชาชน หรือภายในกรอบที่ประชาชนได้วางไว้ กรอบของประชาชนดังกล่าวแสดงออกในรูปของการเข้าร่วมกันทำสัญญาประชาคมแล้วนั่นคือ การธำรงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน

นอกจากลัทธิแล้วยังมีปรัชญาเมธีคนต่อมาคือฌอง ฌาค รุสโซ (Jean Jaque Rousseau) ที่มีแนวความคิดจำกัดการใช้อำนาจสูงสุดโดยบุคคลเพียงคนเดียว อันเป็นการปฏิเสธการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยได้นำแนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมมาขยายจนเกิดเป็นทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รุสโซ มีแนวความคิดว่า มนุษย์อยู่ในสภาวะธรรมชาติ ซึ่งสภาวะนี้มีแต่ความผาสุก มีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างสมบูรณ์ ความเป็นอยู่ของมนุษย์ในสภาวะนี้ง่ายและไม่ซับซ้อน แต่เมื่อระบบกรรมสิทธิ์ได้เกิดขึ้น มนุษย์จึงเริ่มมีความต้องการในทรัพย์สินและเกิดความไม่เสมอภาค จนนำมาซึ่งสังคมที่แก่งแย่งชิงดีกัน มีการทำลายซึ่งกันและกันเพื่อเข้าครอบครองทรัพย์สินที่ล้ำค่ามนุษย์ไม่สามารถกลับไปใช้ชีวิตแบบในสภาวะธรรมชาติได้อีกแล้ว จึงต้องตั้งสังคมใหม่ขึ้น และสังคมใหม่นี้ เกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ ไม่ใช่เกิดจากการใช้กำลัง การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมรวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง จึงไม่ต้อง

^{๑๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๐ - ๓๔๑.

เชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังมีเสรีภาพเหมือนก่อน”^{๑๐๒} รัฐอธิปไตยในแนวความคิดของรุสโซ่นั้น มิใช่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แต่เป็นประชาชนทุกคนในสังคม ดังนั้นแล้ว ประชาชนในรัฐ จึงมีสองสถานภาพ กล่าวคือ สถานภาพแรกเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ส่วนอีกสถานภาพหนึ่งคือ เป็นประชาชนที่อยู่ใต้ปกครองของรัฐอธิปไตย หรืออยู่ภายใต้การปกครองของตนเอง ตามแนวคิดของรุสโซ่แล้ว รัฐอธิปไตยคือ ประชาชนทุกคนในรัฐ และมีผู้ได้ปกครองคือประชาชนทุกคน^{๑๐๓} โดยรุสโซ่กล่าวไว้ในบทที่ ๑ ของหมวดที่ ๓ ในหนังสือ Contrat Social ว่า “สมมติว่ารัฐประกอบด้วยประชาชน ๑๐,๐๐๐ คน ประชาชนแต่ละคนของรัฐนั้นย่อมมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ๑ ใน ๑๐,๐๐๐ ส่วน” ซึ่งประชาชนแต่ละคนในรัฐหนึ่งมีฐานะเป็นทั้งประชาชนที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น และเป็นทั้งเจ้าของส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยนั้นด้วย

ผลของการทำสัญญาประชาคมเช่นนี้ ทำให้เอกชนแต่ละคนยอมปกครองตนเองโดยผ่านการทำสัญญาประชาคม ซึ่งยอมจะแสดงออกมาในรูปของ “เจตน์จำนงร่วม” (volonté générale) เจตนารมณ์ร่วมกันนี้อาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุด และรุสโซ่ได้อาศัยเจตน์จำนงร่วมนี้บังคับและกำหนดทิศทางของสังคมหรือรัฐ การกระทำใดก็ได้แล้วแต่ของสังคมหรือรัฐ หากสอดคล้องต่อเจตน์จำนงร่วมแล้ว รุสโซ่เชื่อว่ามนุษย์ในรัฐนั้นจะมีความสุขอย่างแท้จริง อันได้แก่ เสรีภาพและความเสมอภาคอันสมบูรณ์ในสภาวะธรรมชาติที่สอดคล้องด้วยศีลธรรม

ดังนั้น เจตน์จำนงร่วมจึงมีลักษณะร่วมกันสามประการ คือ ประการแรก เจตน์จำนงร่วมเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมนุษย์แต่ละคนคิดด้วยตนเองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐอธิปไตย ประการที่สอง เจตน์จำนงร่วมแสดงตนให้ปรากฏออกมาได้ในรูปกฎหมายเพียงอย่างเดียว และกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเรื่องทั่วไปเท่านั้น และประการที่สาม เจตน์จำนงร่วมจะต้องปรับใช้เข้ากับสมาชิกทั้งหมดของสังคม โดยนัยนี้ สัญญาประชาคมก็คือจุดกำเนิดของกฎหมายทั้งปวง^{๑๐๔} และเมื่อกฎหมายเป็นแสดงออกซึ่งเจตน์จำนงร่วมแล้ว กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนได้ ดังนี้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงโดยประชาชน

^{๑๐๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๕๓.

^{๑๐๓} อภิชาติ สุริบุญญา, “ความเป็นอุดมคติของ “เจตน์จำนงร่วม” ในทฤษฎีสัญญาประชาคมของจัน จาค รุสโซ่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๖๕ – ๖๖.

^{๑๐๔} สมบัติ จันทรวงศ์, ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่, หน้า ๑๘๐.

เท่านั้นที่รัฐสภาต้องการ การออกกฎหมายโดยเจตน์จำนงร่วมกันของรัฐสภาจึงมีได้เพียงสองวิธี คือ ประชาชนร่วมกันออกเองหรือมีผู้เสนอแล้วให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ

จากแนวความคิดของรัฐสภา เห็นได้ว่ารัฐสภาสมัยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้แก่ ประชาชน และประชาชนก็จะเป็นรัฐบาลผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง ดังจะเห็นจากความประสงค์ที่ไม่ต้องการให้มีองค์กรใดมาใช้อำนาจแทนการแสดงเจตนาร่วมกันของประชาชน และการใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายมีได้เพียง ๒ วิธีคือ ประชาชนออกเองหรือมีผู้เสนอแล้วให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ กรณีเช่นนี้จึงเป็นการเน้นที่องค์กรคือประชาชนทุกคนเป็นหลัก นั่นทำให้เกิดความแตกต่างจากสัญญาประชาคมของลัทธิที่ประชาชนจะมอบอำนาจให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจแทน รัฐบาลจึงถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจที่รับมอบมาจากประชาชนและสามารถออกกฎหมายใช้บังคับตัวเอง แต่ถึงอย่างไรทั้งแนวความคิดของลัทธิและรัฐสภานั้นก็มีเพื่อปฏิเสธการใช้อำนาจโดยบุคคลคนเดียวหรือพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

รัฐธรรมนูญตามแนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมจึงเป็นเอกสารที่เขียนขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุด โดยที่คนในสังคมนั้นทั้งหมดมีส่วนร่วม เพื่อยืนยันสัญญาประชาคมดั้งเดิมที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และมีลักษณะการปกครองโดยความยินยอมของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง คือ เป็นรัฐบาลประชาธิปไตย และมีลักษณะการปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยอำเภอใจของใคร^{๑๐๕}

แนวคิดที่สองในทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตย คือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ต้นคิดคือมงเตสกีเยอร์ (Montesquieu 1689 - 1755) มงเตสกีเยอร์อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (L'Esprit des Lois) ในบทที่ ๖ หมวดที่ ๑๑ ว่า “ในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ ๓ อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Puisseance législative) อำนาจปฏิบัติการ สิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puisseance exécutrice des choses qui dependent du droit des gens) และอำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (puissance exécutrice de choses qui dependent du droit civil)

อำนาจประการแรก คือ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้สำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาล และอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้ว

^{๑๐๕} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๓.

อำนาจประการที่สอง คือ อำนาจในการรักษาความสงบสุขหรือทำสงคราม ส่งเอกอัครราชทูตไปประจำอยู่ต่างประเทศหรือยอมรับเอกอัครราชทูตจากต่างประเทศ รักษาความมั่นคงภายในและป้องกันการรุกรานจากภายนอก อำนาจประการที่สาม คือ อำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน อำนาจประการที่สามนี้ เรียกว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี (puissance de juger) ส่วนอำนาจประการที่สองนั้น เรียกว่า อำนาจบริหารของรัฐ (puissance exécutive de l'Etat)

เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนๆ เดียวหรือองค์กรของเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสรภาพย่อมไม่อาจหลงเหลืออยู่ได้เลย เพราะเราอาจจะเกรงได้ว่าพระมหากษัตริย์พระองค์เดียวหรือสภาเดียวกันนั้นอาจออกกฎหมายพระราชออกมาเพื่อบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างพระราชได้

ทุกสิ่งทุกอย่างจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าหากบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้ง ๓ อย่าง กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติมหาชน และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือข้อพิพาทระหว่างเอกชน”

นอกจากนี้ มงเตสกิเออร์ยังกล่าวอีกด้วยว่า “...บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจมักจะใช้อำนาจนั้นเกินเลยอยู่เสมอ และจะใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัดเท่าที่ตนจะใช้อำนาจนั้นได้...แม้แต่คุณธรรมเองก็ยังคงมีขีดจำกัด... ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องทำให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามวิถีทางของมันเอง”^{๑๐๖} และ “เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในคณะขุนนางคณะเดียวกัน เสรีภาพย่อมจะไม่มี เพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลนั้นอาจออกกฎหมายแบบพระราชเพื่อบังคับกฎหมายโดยวิธีการแบบพระราช”^{๑๐๗}

หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดโดยบุคคลคนเดียว หรือองค์กรเดียวโดยไม่มีองค์กร

^{๑๐๖} Hauriou (André), Gicquel (Jean), et Gélard (Patrice), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (Paris: Montchrestien, 1975), pp.235 – 235. อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, “ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน.” ใน วารสารกฎหมายปกครอง ๔, ๓ (ธันวาคม ๒๕๒๘) : ๕๔๖ – ๕๔๗.

^{๑๐๗} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, “หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)” ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร.สมภพ โทตระกิตย์(กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งพลับลิชชิ่ง, ๒๕๕๐), หน้า ๓๐๙ - ๓๑๐.

ใดมาตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยแท้จริงแล้ว รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ โดยทางองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ ดังเช่น ในการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว แต่ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองได้แสดงให้เห็นอยู่เสมอๆ ว่า เมื่อใดก็ตามที่การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลคนเดียว หรือคณะบุคคลเดียวไม่ว่า บุคคลนั้นหรือคณะบุคคลนั้นจะได้อำนาจมาโดยการแบ่งแยกอำนาจ การแต่งตั้ง หรือการเลือกตั้ง จากราชกรหรือพลเมืองก็ตาม ราชกรหรือพลเมืองจะไม่มีสิทธิเสรีภาพในอันที่จะกระทำการต่างๆ เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตนทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจได้เลย ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม

ในปัจจุบันเข้าใจกันโดยทั่วไปว่าลักษณะของการใช้อำนาจ รัฐแบ่งเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสาม อำนาจสามารถคานและดุลกัน (check and balance) และมีใช้เป็นการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่าง เด็ดขาดแต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะของการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Function) และเมื่อกล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจก็ต้องเข้าใจว่าคือ การแบ่งแยกหน้าที่ ซึ่งหมายความว่า ความจริง แล้วไม่ว่าจะทำหน้าที่ใดก็ตามต่างก็ใช้อำนาจอย่างเดียวกันคือ อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจ หนึ่งเดียวกับประชาชน องค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจะมีที่องค์กรก็ตามต่างแยกกันทำหน้าที่ของตน แต่ต้องพึ่งพาอาศัยกันมากน้อยบ้างแล้วแต่จะกำหนดตามความเหมาะสม

อำนาจนิติบัญญัติมีฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็น องค์กรที่ใช้อำนาจ มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย โดยรูสโซ มองเตสกิเออร์ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส และจอห์น ล็อค นักปราชญ์ชาวอังกฤษ เห็นว่า เป็นอำนาจ ที่สำคัญที่สุดในบรรดาสถาบันอำนาจ องค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจจึงต้องมาจากประชาชน ซึ่งก็คือ รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามแนวคิดเรื่องทฤษฎีสัญญาประชาคม โดยทั่วไป กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้นเรียกว่า “พระราชบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญมีกฎหมายที่ต้องผ่าน กระบวนการนิติบัญญัติคือ พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งการออก

กฎหมายเช่นนี้เรียกว่า “การออกกฎหมายตามเนื้อหา” คือ เป็นการออกกฎหมายทั่วไป ไม่เจาะจงใครหรือกลุ่มใด^{๑๐๘}

อำนาจบริหารมีฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ โดยมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน บริหารประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และที่สำคัญคือ มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ในการบริหารงานของฝ่ายบริหารต้องอาศัยกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งโดยกฎหมายดังกล่าวนั้นอาจเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาและฝ่ายบริหารออกออกกฎหมายลำดับรอง อย่างเช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ได้รับการมอบอำนาจจากกฎหมายแม่บท เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายและใช้ในการบริหารงานราชการแผ่นดินก็ได้

อำนาจตุลาการมีฝ่ายตุลาการหรือศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ให้เป็นตามกฎหมายด้วยความยุติธรรม มองเตสกีเอร์เห็นว่า “อำนาจตัดสินคดีนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้อำนาจนี้ผ่านกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่งของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาลที่ตั้งอยู่เพียงความจำเป็นเรียกร้องเท่านั้น”^{๑๐๙} ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะบัญญัติให้แยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารอย่างเคร่งครัด โดยรัฐธรรมนูญจะมอบหมายให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นร่วมใช้อำนาจนี้กับศาล ในด้านกลับกัน ศาลก็ต้องจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น อันทำให้มีหลักประกันความเป็นอิสระของศาล ศาลย่อมจะอยู่แต่ในวิสัยที่จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอย่างปราศจากอคติลำเอียงและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม^{๑๑๐}

^{๑๐๘} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารประกอบการสอนหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ปีการศึกษา ๒๕๔๕ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๓๘. (เอกสารอัดสำเนา)

^{๑๐๙} Montesquieu, De l' esprit des lois, livre XI, chapitre VI, PARA 13 (1748) Roger Caillois, Oeuvres Completes de Montesquieu, 1951) อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร.สมภพ โหตรระกิตย, หน้า ๓๑๑.

^{๑๑๐} ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๖๓.

ดังนั้น ความหมายแท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ควรเป็นการกระจายหน้าที่ตามความสามารถเฉพาะด้านและดูแลให้เกิดการคานและดุลกัน เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบมากกว่า และในความเป็นจริงแล้วการจัดกลไกการปกครอง กลับปรากฏให้เห็นถึงการร่วมมือกันและการคานกันชัดเจน อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในการจัดทำกฎหมายถ้าเป็นการปกครองแบบรัฐสภา ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ จะเสนอโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร และรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาต่อไปว่าจะรับหรือไม่ ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีการจัดทำกฎหมายเป็นการริเริ่มโดยรัฐสภา แต่การประกาศใช้บังคับ กฎหมายต้องให้ประธานาธิบดีลงนาม ซึ่งประธานาธิบดีอาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ไม่ยอมลงนาม ให้ใช้เป็นกฎหมาย เว้นแต่รัฐสภาจะยืนยันเป็นมติพิเศษจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิก สภา เป็นต้น^{๑๑๑}

กล่าวโดยสรุป หากอำนาจสูงสุดทั้งหมดรวมอยู่ในบุคคล คนเดียว ซึ่งบุคคลนั้นมีอำนาจทั้งออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย สิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่อยู่ใต้การปกครองจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ มีแนวโน้มที่จะไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง เพื่อที่จะให้ประชาชน มีสิทธิเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นที่จะต้องแยกผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายกับอำนาจ ในการใช้กฎหมายออกจากกัน การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าว จะทำให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจ คือ จะเกิดการดุลและคานกันขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าว การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นทฤษฎี รากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอีกทฤษฎีหนึ่ง

หลังจากนั้นมียุคของการสร้างความธรรมให้เกิดขึ้น ในสังคมกล่าวคือ ในศตวรรษที่ ๑๙ ต่อเนื่องมาจนถึงศตวรรษที่ ๒๐ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นเรื่องของการใช้รัฐธรรมนูญสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากในศตวรรษที่ ๑๘ ประชาชนว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติและปรัชญาว่าด้วยสัญญาประชาคมที่เน้นความเสมอภาคของ บุคคล แต่ก็ยังเป็นเพียงความเสมอภาคทางกฎหมาย ไม่ใช่ความเสมอภาคในความเป็นจริง เพราะใน ความเป็นจริงนั้น มนุษย์ยังมีฐานะทางสังคมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันมาก คนที่รวยกว่า ย่อมมีโอกาสดีกว่าคนจน ความเสมอภาคในกฎหมายกลับถูกนำมาใช้เอาเปรียบกันในสังคม กระแสรัฐธรรมนูญนิยมในปลายศตวรรษที่ ๑๙ จึงเน้นการที่รัฐธรรมนูญจะต้องบังคับให้รัฐลงไป

^{๑๑๑} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า ๓๙.

คุ้มครองผู้ที่ย่อยกว่าในสังคม และในยุคปัจจุบันนี้ เป็นยุคของการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมือง กล่าวคือประเทศที่มีพรรคการเมืองที่ประชาชนเลือกมีหลายพรรค ไม่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวได้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง รัฐบาลจึงต้องเป็นรัฐบาลผสมทั้งนั้น เมื่อเป็นรัฐบาลผสมรัฐบาลย่อมไม่มีเสถียรภาพที่แน่นอนขึ้นอยู่กับว่าผลประโยชน์ของพรรคร่วมรัฐบาลขัดกันหรือไม่^{๑๑๒}

๒.๔.๒.๒ หลักการสาระสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

ความหมายและความสำคัญของรัฐธรรมนูญนิยมในฐานะเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย อย่างน้อยที่สุดต้องประกอบด้วยหลักการในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การรับรองสถานะความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

สำหรับแนวคิดที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดอำนาจรัฐ โดยผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่า “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม” นั้น การรับรองสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุด ซึ่งทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน จะต้องให้การยอมรับและยินยอมที่จะดำรงตนหรือดำเนินการใดๆ ภายใต้บทบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ที่บรรจุในกฎหมายลายลักษณ์อักษรอันมีสถานะสูงสุด ทั้งนี้ ด้วยสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุด ประชาชนย่อมได้รับหลักประกันที่มั่นคงและดีที่สุดจากรัฐว่า จะไม่ดำเนินการใดๆ อันมีผลเป็นการละเมิดหรือแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้การคุ้มครองและรับรองไว้ และในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะได้รับหลักประกันในการกระทำใดๆ ที่ได้ดำเนินการภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ การสร้างหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น และเป็นผลให้ประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งมีการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ อันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการ

^{๑๑๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๗.

ปกครองประเทศ เมื่อพิเคราะห์ตามทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมายที่ว่า กฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจ ออกกฎเกณฑ์อื่น ย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมา และจากการที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงองค์การที่ใช้ อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ตลอดจนกำหนด รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือ กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออก ตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ยังมีการคิดค้นวิธีการในการทำให้สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญมีหลักประกันที่มั่นคงในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ มิให้มีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ และการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการที่ยากกว่า การแก้ไขกฎหมายอื่นๆ เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน การรับรองสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักการที่สำคัญ ที่สุดประการหนึ่ง เพราะมีฉะนั้นแล้ว แม้รัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยบทบัญญัติรับรองสิทธิและ เสรีภาพจำนวนมากเพียงใด หากแต่รัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไม่มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด หรือ ขาดสภาพบังคับเสียแล้ว การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมไม่อาจเกิดขึ้น และจาก นั้นของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมที่ต้องกำหนดถึงกลไกในการใช้อำนาจการเมืองให้เป็นไปอย่างชอบ ธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผนวกกับผลของความเป็นสูงสุด ของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์การทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์ต่ำ กว่ารัฐธรรมนูญได้ จะทำให้แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมบรรลุผลสำเร็จขึ้นในที่สุด^{๑๑๓}

^{๑๑๓} เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, “แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยม” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน* จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๒, นันทวัฒน์ บรรมานันท์ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๖๕ – ๓๖๖.

(๒) การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นหัวใจสำคัญและเป็นหลักการพื้นฐานที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับแนวคิดดังกล่าว ซึ่งต่างก็ถือกำเนิดและปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนที่สุด เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ จากแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้นที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดว่าด้วยสัญญาประชาคมของล๊อค และรุสโซตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว ซึ่งเป็นการเชื่อในสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ว่าเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ รัฐ และสังคม และรัฐมีหน้าที่จะต้องเคารพสิทธิอันเป็นสิทธิตามธรรมชาตินั้น กล่าวคืออำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพที่ปัจเจกชนพึงมีต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในสังคมนั้นๆ ที่ยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางประการให้ผู้ปกครองออกกฎเกณฑ์มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมได้ ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้นจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกับธรรมชาติ และกฎเกณฑ์ตามสัญญาอันเกิดจากแนวคิดสัญญาประชาคมนี้เองได้กลายเป็นรากฐานประการสำคัญในระบบการปกครองในยุคปัจจุบันที่สมาชิกทุกคนร่วมตกลงกันสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครองสังคม ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะกำหนดเจตจำนงในการปกครองตนเองขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดจากสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบบการเมืองการปกครองของสังคมนั้นๆ แล้ว รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมนั้นๆ โดยสมาชิกในสังคมนยินยอมอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนั้น ดังนั้น ประชาชนย่อมจะได้รับความคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากสังคมนั้นๆ ทั้งยังเป็นการนำมาซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่มุ่งหมายให้รัฐทำหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และขณะเดียวกันประชาชนก็อาจถูกรัฐจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้เช่นกัน ทั้งนี้ โดยถือว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในฐานะที่เป็นเอกสารฉบับเดียวและมีสถานะสูงสุดเหนือกฎหมายใดๆ ได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ และนับแต่นั้นเป็นต้นมา แนวคิดในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างเป็นทางการในเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีสถานะสูงสุดจึงมีอิทธิพลสำคัญต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย

(๓) การวางกลไกจำกัดการใช้อำนาจรัฐ

แนวคิดการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นที่มาหรือวัตถุประสงค์หลักอีกประการหนึ่ง ในการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ทั้งนี้ด้วยแนวคิดที่เริ่มต้นขึ้นด้วยความต้องการที่จะรอดพ้นจากระบบการปกครองที่รัฐาธิปัตย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเพียงคนเดียว อันจะนำมาซึ่งการบิดเบือนการใช้อำนาจ และการทำลายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะฉะนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจที่สืบเนื่องมาจากที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน เพราะบุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ จึงอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มิชอบ จึงได้เกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้นโดยมองเดสกีเออร์ที่ได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อให้ทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ภายใต้อำนาจการแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (checks and balances) ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดและเป็นฝ่ายดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ มองเดสกีเออร์ได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้แตกต่างกันนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้มีอำนาจมากเกินไปจนสามารถใช้อำนาจมากกระทบสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้ ดังนั้นแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ได้นำหลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและ

เสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ การดูแลและคานอำนาจในระหว่งองค์กร หลักการปกครองโดยกฎหมาย จึงเป็นหลักการซึ่งถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ พร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ และหลังจากนั้นแนวคิดในการจำกัดอำนาจรัฐโดยผ่านรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีสถานะสูงสุดเหนือกฎหมายใดๆ จึงได้รับการพัฒนาต่อมาโดยประเทศในภาคพื้นยุโรป ทั้งนี้ ด้วยการสร้างกลไกจำกัดอำนาจรัฐในรูปแบบใหม่ๆ ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดตั้งสถาบันซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นไว้เป็นองค์กรตรวจสอบด้านรัฐธรรมนูญ^{๑๑๔}

โดยสรุป แต่เดิมบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมืองกับอำนาจการเมืองคือสิ่งเดียวกัน โดยในยุคก่อนที่จะมีระบบการจำกัดและการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้น อำนาจการเมืองที่เราเรียกว่าอำนาจสูงสุดในการที่จะสั่งให้สมาชิกในสังคมทำตามความต้องการของผู้สั่งที่เป็นผู้ปกครองจะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้ปกครอง ผู้ปกครองนั้น อาจจะเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีคุณสมบัติเฉพาะพระองค์ หรืออาจจะเป็นตำแหน่งอื่นที่มีคุณสมบัติเฉพาะตัวเป็นพิเศษก็ได้ การที่อำนาจการเมืองในยุคก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคลนี้ เห็นได้ว่าอำนาจการเมืองผันแปรตามคุณสมบัติของผู้ปกครอง หากคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้ปกครองมีความฉลาด เก่ง และมีพรสวรรค์ อำนาจการเมืองก็จะมีมากมายและมีความมั่นคง แต่หากเมื่อใดที่ผู้ปกครองชราภาพ เจ็บป่วย หรืออ่อนแอลง อำนาจการเมืองนั้นก็อ่อนลงตาม และอาจปรากฏขึ้นซึ่งการแย่งชิงอำนาจการเมืองโดยผู้ปกครองที่มีความฉลาดกว่าหรือแข็งแรงกว่า

การที่อำนาจการเมืองเป็นเรื่องของคุณสมบัติตัวบุคคลจึงมีข้อเสียยิ่งใหญ่ประการที่หนึ่งคือมีความมั่นคงน้อย ซึ่งทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่อง และไม่แน่นอนของอำนาจรัฐ และประการที่สองคือ ไม่มีการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องส่วนรวม อย่างเช่น การเก็บภาษีอากรจากประชาชน ผู้ปกครองอาจนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้ ระบบดังกล่าวคือระบบการเมืองการปกครองก่อนที่จะมีระบบรัฐธรรมนูญ โดยทุกสังคมต้องผ่านมิตินี้มาแล้วทั้งสิ้น

^{๑๑๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๗.

ในสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นถือว่ารัฐยังไม่เกิดขึ้น เพราะรัฐจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีการสมมติสถาบันขึ้นมา โดยเรียกสถาบันดังกล่าวว่ารัฐ แล้วให้อำนาจการเมืองสูงสุดอยู่กับรัฐ การจัดสถาบันแห่งอำนาจการเมือง โดยแยกอำนาจการเมืองออกจากบุคคลผู้ทรงสิทธิในอำนาจการเมือง (ผู้ปกครอง) เช่นนี้ จะทำให้อำนาจการเมืองเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของส่วนตัวบุคคลผู้ปกครองอีก และเมื่ออำนาจการเมืองซึ่งเคยเป็นของตัวบุคคลผู้ปกครองกลายเป็นของรัฐแล้ว รัฐซึ่งเป็นสถาบันนามธรรมที่เหมือนเป็นนิติสมมุติ จึงต้องอาศัยบุคคลทำหน้าที่แทนรัฐในตำแหน่งต่างๆ เหมือนอาศัยบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ ดังนั้นแล้ว รัฐจึงเป็นสถาบันที่แยกออกจากตัวคนที่เป็นผู้ปกครอง

เมื่อรัฐคือผู้ครองหรือผู้ได้ตำแหน่งโดยนามธรรมและเป็นประจำของ “อำนาจ” ซึ่งบรรดาผู้ปกครองจะเป็นแต่เพียงตัวแทนหรือผู้กระทำการแทนในการใช้อำนาจในทางการเมือง เป็นชั่วคราวเท่านั้น รัฐจึงถูกถือว่าเป็นที่ตั้งของอำนาจในทางการเมือง โดยเป็นเพียงความนึกคิดหรือมโนภาพและจะมีอยู่ได้ก็โดยตามความคิดเห็นทั้งของผู้ปกครองที่เป็นผู้ใช้อำนาจปฏิบัติ และทั้งของผู้อยู่ในปกครองที่พบว่า รัฐเป็นที่ตั้งของอำนาจและเป็นฐานของบทบัญญัติในทางกฎหมาย^{๑๑๕} และเมื่อรัฐถูกสมมติให้อำนาจสูงสุดในรัฐแล้ว การตั้งตำแหน่งต่างๆ เช่น ตำแหน่งประมุขของรัฐ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็จะมีขึ้นตามมา ซึ่งตำแหน่งที่ตั้งขึ้นนี้ต้องมีหน้าที่รองรับเมื่อใดที่มีหน้าที่รองรับแล้วก็ต้องปฏิบัติตาม โดยมีการให้อำนาจ อำนาจจึงเป็นผลมาจากการมีหน้าที่

โดยที่ตำแหน่งในรัฐนั้นเป็นระบบแห่งตำแหน่งเหมือนกับระบบแห่งกฎหมาย ระบบแห่งตำแหน่งมีตั้งแต่ตำแหน่งประมุขของรัฐลงมาจนกระทั่งถึงตำแหน่งฝ่ายบริหารในระดับสูงสุดถึงต่ำสุด เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการก็จะมีตำแหน่งสูงสุดเรื่อยลงมา ลักษณะเดียวกัน แต่ทั้งหมดนี้จะอยู่ในหลักที่ว่ามีตำแหน่งแล้ว ซึ่งตำแหน่งต้องมีหน้าที่และในการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีอำนาจ เมื่อตั้งตำแหน่ง มีทั้งหน้าที่ในตำแหน่งและให้อำนาจแล้วก็ต้องอาศัยบุคคล ทำให้ต้องมีกฎเกณฑ์ในการให้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง กฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจในตำแหน่ง และกฎเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งทั้งหมดนี้จะเป็นเรื่องที่

^{๑๑๕} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป, หน้า ๒๓๙ - ๒๔๐.

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่สถาปนารัฐขึ้นโดยการแยกตำแหน่งออกจากตัวบุคคลผู้ปกครอง

กล่าวคือ ในเวลาที่มีการกระทำอันเป็นการแยกอำนาจทางการเมืองออกจากตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ปกครองไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐแล้ว ในเวลานั้นเอง รัฐทุกรัฐต้องมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อกำหนดสถานภาพของอำนาจทางการเมืองและผู้ใช้อำนาจทางการเมืองแทนรัฐ หรือเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรทางการเมืองและจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคล เพราะเมื่ออำนาจทางการเมืองไม่ใช่เอกสิทธิ์ส่วนบุคคลของผู้ใช้อำนาจตามคุณสมบัติส่วนบุคคลแล้ว อำนาจทางการเมืองจึงเป็นของรัฐ รัฐเป็นผู้มอบให้องค์กรต่างๆ ใช้แทนรัฐเพื่อปฏิบัติภาระหน้าที่ของรัฐ ความจำเป็นที่ต้องกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งองค์กรเหล่านี้ สถานะขององค์กร การใช้อำนาจทางการเมืองแทนรัฐ และการพ้นตำแหน่งจึงเกิดขึ้น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายนี้เรียกว่า รัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในยุคแรกไม่ได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรงตามหลักรัฐธรรมนูญนิยมในปัจจุบันก็ตาม แต่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็เป็นผลโดยอ้อมที่เกิดขึ้นจากการจำกัดขอบเขตแห่งการใช้อำนาจทางการเมืองของบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองแทนรัฐเช่นเดียวกัน^{๑๑๖}

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องสถาปนารัฐขึ้น โดยแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจชั่วคราวซึ่งมีความไม่แน่นอนให้ออกจากตำแหน่งที่ทำแทนได้แล้ว รัฐธรรมนูญก็จะกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การใช้อำนาจในตำแหน่งและการพ้นตำแหน่ง ทำให้อำนาจเป็นสถาบันที่แยกออกจากบุคคลซึ่งเป็นผู้ปกครองอย่างแท้จริง ต่อแต่นี้ไปรัฐได้เกิดขึ้นเพื่อสนองต่อประโยชน์สาธารณะของสมาชิกทั้งหมดในรัฐโดยผ่านตำแหน่งต่างๆ ที่มีหน้าที่ และอำนาจจะไม่ใช่เรื่องส่วนตัวของบุคคลซึ่งเป็นผู้ปกครองอีก กระบวนการทั้งหมดนี้คือ สิ่งที่เราเรียกว่าการจัดสถาบันของอำนาจการเมือง โดยแยกออกจากคุณสมบัติส่วนบุคคลให้เป็นของสถาบันการเมืองที่เรียกว่ารัฐ

^{๑๑๖} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า ๖๕ - ๖๗.

เช่นเดียวกับองค์กรประมุขของรัฐที่ถือว่าเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นและรับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ อำนาจขององค์กรนี้จึงถูกจำกัดทั้งในแง่ตัวขอบอำนาจ รูปแบบของการใช้อำนาจ และกระบวนการใช้อำนาจ รวมทั้งในด้านเนื้อหาของสิ่งที่เป็นการใช้อำนาจ ดังนั้น อำนาจของประมุขของรัฐจึงเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ

ประมุขของรัฐของแต่ละรัฐย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ของแต่ละรัฐ ตลอดทั้งประวัติศาสตร์และความรู้สึกทั่วไปของมหาชน อย่างไรก็ตาม รูปแบบของประมุขของรัฐซึ่งประเทศต่างๆ นิยมใช้ในปัจจุบันมี ๒ รูปแบบกล่าวคือ ประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีในรัฐที่เป็นสาธารณรัฐ (Republic) และประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ในรัฐที่เป็นราชอาณาจักร (Kingdom)

นอกจากนั้นแล้ว ประมุขของรัฐแบบพระมหากษัตริย์ยังมีวิวัฒนาการตามลำดับของการเมืองการปกครองที่ส่งผลต่อการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และการดำรงซึ่งพระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบของระบอบการปกครองที่จัดได้เป็น ๓ ประเภทคือ

ประเภทที่หนึ่ง พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ในระบอบการปกครองนี้ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทรงมีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพที่เด็ดขาดและมีความเป็นล้นพ้นแต่พระองค์เดียว ทรงเป็นองค์กรรัฐอธิปัตย์ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการได้โดยลำพังพระองค์ พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นที่สุดในกิจการทั้งภายในและภายนอก

ประเภทที่สอง พระมหากษัตริย์ในระบอบปรimitาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy) ในระบอบการปกครองนี้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจทุกประการ เว้นแต่ที่ต้องถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติกฎหมาย การกำหนดงบประมาณแผ่นดินต้องให้รัฐสภาเห็นชอบก่อน การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของผู้พิพากษา ซึ่งมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมาย แต่อำนาจบริหารนั้นเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้คือ ทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ ประมุขของรัฐแบบนี้มักจะได้รับอำนาจมาจากกรณีที่พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงยินยอมพร้อมใจที่จะจำกัดพระราชอำนาจอันล้นพ้นของพระองค์เอง โดยพระราชทานรัฐธรรมนูญให้ประชาชน และ

ประเภทที่สามคือ รูปแบบที่ใช้ในประเทศที่มีระบอบการปกครองประชาธิปไตย เป็นส่วนใหญ่ นั่นคือ พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในระบอบการปกครองนี้ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐที่มาจากการสืบราชสมบัติตามโบราณราชประเพณีของ ชาตินั้นๆ หาได้มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหรือจากการแต่งตั้งหลังจากมีการปฏิบัติ รัฐประหาร อย่างเช่นรัฐที่เป็นสาธารณรัฐซึ่งใช้รูปแบบของประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดีแต่อย่างใดไม่ พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นองค์พระประมุขของประเทศเท่านั้นไม่ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เพราะฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าอยู่แล้ว ดังนั้นในการปกครองแบบนี้ พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด การใช้พระราชอำนาจทั้งใน สถานะประมุขของประเทศและในฐานะอื่นๆ ย่อมถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึง เรียกูปแบบประมุขของรัฐนี้ว่า “Constitutional Monarchy”^{๑๑๗}

แม้ว่าพระราชอำนาจและพระราชสถานะของประมุขรัฐในรูปแบบพระมหากษัตริย์ จะมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของชนชาติและความเป็นรัฐนั้นๆ ก็ตาม แต่เมื่อใดที่ พระราชอำนาจและพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์อยู่ในระบบรัฐธรรมนูญอันเป็นการปกครอง ในรูปแบบของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แล้ว เมื่อนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะเป็นสิ่งที่กำหนดไว้ซึ่งกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งหรือการสืบราช สันตติวงศ์ กฎเกณฑ์การใช้อำนาจหรือพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ รวมถึงข้อจำกัดของพระ ราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามพระราช อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการบัญญัติไว้แต่เพียงบางส่วน เท่านั้น เพราะพระราชอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมหรือพระราชอำนาจตามนิติโบราณราชประเพณีหรือ ตามจารีตประเพณีมิได้สูญหายไปทั้งหมด ซึ่งการคงเหลือไว้ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวขึ้นอยู่กับว่า พระราชอำนาจนั้นมีความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยหรือไม่ และพระมหากษัตริย์จะทรง ใช้พระราชอำนาจนั้นได้มากน้อยเพียงใด ย่อมเป็นไปตามพระบรมเดชาานุภาพของแต่ละพระองค์

โดยในบทที่ ๓ และบทที่ ๔ จะกล่าวถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ใน การยับยั้งร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศไทย ซึ่งเป็นการอธิบายตามวิวัฒนาการ

^{๑๑๗} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ(กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๒๓), หน้า ๑๗๗ –

ของสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อทำความเข้าใจถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏ
ทั้งในทางสังคม ตามจารีตประเพณี และตามกฎหมาย และจะอธิบายถึงประวัติศาสตร์
ความเป็นมาของพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของทั้งสองประเทศ
ตลอดถึงลักษณะ รูปแบบ และขั้นตอนของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังกล่าว
เพื่อเป็นการทำความเข้าใจในกรณีศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลง
พระปรมาภิไธย และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจนี้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๓

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของอังกฤษ

ในประวัติศาสตร์แห่งวิวัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษได้ประสบความสำเร็จในการปรับตัวให้เข้ากับสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนไป แม้พระราชอำนาจอันล้นพ้นเช่นที่เป็นมาแต่เดิมจะหมดสิ้นไปแล้ว แต่สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังคงมีความสำคัญต่อระบบการเมืองและชีวิตของประเทศ เนื่องจากรัฐสภาอังกฤษมีความแตกต่างจากรัฐสภาในประเทศอื่นๆ หลายประเทศตรงที่ไม่เคยแสดงเจตจำนงที่จะเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์เลย อันเป็นไปตามทัศนคติพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของพลเมืองอังกฤษที่ว่า ถ้าสถาบันใดก็ตามสามารถดำรงอยู่มาช้านานนับเป็นศตวรรษ สถาบันนั้นจะต้องมีคุณความดีบางประการแฝงอยู่ และถ้าสถาบันดังกล่าวสามารถปรับตัวให้เข้ากับทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปได้ก็ควรที่จะคงเอาไว้

๓.๑ วิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ

วิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นมีที่มาจากกระบวนการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอันเป็นองค์สำคัญในทางการเมืองคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ (King) สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวได้แสดงออกถึงการพัฒนาอำนาจในการเมืองของสภาสามัญที่ค่อยๆ มีอำนาจมากขึ้น โดยได้เปลี่ยนศูนย์รวมของอำนาจทางการเมืองที่เคยรวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์และสภาขุนนางในปัจจุบัน กลายเป็นสถาบันที่แทนจะไม่มีอำนาจอันใดในทางการเมืองเลย คงเป็นเพียงสถาบันที่สงวนและรักษาไว้เพื่อเป็นส่วนที่แสดงถึงเอกลักษณ์ ศักดิ์ศรี และเกียรติยศของบ้านเมืองเท่านั้น โดยสามารถแบ่งยุคของวิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษได้ออกเป็น ๔ ยุคคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ยุคแองโกล-แซกซอน สถาบันพระมหากษัตริย์ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สถาบันพระมหากษัตริย์ยุคราชาธิปไตย และสถาบันพระมหากษัตริย์ยุคภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ ความเป็นมาของแต่ละยุคตามความที่จะกล่าว ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคแองโกลแซกซอน (Divine Theory : ก่อนคริสตกาล – ค.ศ. ๑๐๖๖)

ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมบนเกาะอังกฤษได้แก่ชนเผ่า Iberian ต่อมา ประมาณศตวรรษที่ ๗ ถึงศตวรรษที่ ๑๓ ก่อนคริสต์ศักราช ชนเผ่า Celt ซึ่งเป็นชนเผ่าเยอรมัน – ฝรั่งเศสซึ่งมีถิ่นฐานดั้งเดิมอยู่แถบตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศเยอรมันปัจจุบันได้เริ่มอพยพเข้ามาสู่เกาะอังกฤษ ชนเผ่า Celt นี้ยังคงเป็นชนเผ่าล่าสัตว์และป่าเถื่อน ปกครองในลักษณะแยกกันอยู่เป็นกลุ่มๆ หรือเป็นตระกูลใหญ่ๆ (Clan) จนกระทั่งถูกรวมรวมให้อยู่ภายใต้จักรวรรดิโรมันในตอนต้นคริสต์ศตวรรษ ต่อมาประมาณกลางศตวรรษที่ ๔ ชนเผ่าเยอรมันซึ่งมีถิ่นฐานอยู่แถบยุโรปทางตอนเหนือ (Nordic, Teutonic) ซึ่งมีสามชนเผ่าที่สำคัญคือ Angles, Saxon และ Jutes ได้เริ่มอพยพเข้ามาบนเกาะอังกฤษเป็นระลอกๆ ไม่เป็นกลุ่มก้อนและไม่ขึ้นอยู่แก่กัน มีการต่อสู้แย่งชิงทรัพย์สินและที่ทำกินกันอยู่เรื่อยๆ ตลอดช่วงสองศตวรรษแห่งการอพยพและรุกราน จนในที่สุดได้แบ่งเกาะอังกฤษเป็น ๗ แคว้นใหญ่ๆ เรียกยุคนี้ว่า ยุคเจ็ดแคว้น (Heptarchy) อันได้แก่ แคว้น Kent, Essex, Sussex, Wessex, East Anglia, Mercia และ Northumbria โดยมีการผสมผสานเชื้อชาติและชนเผ่าระหว่างกันเองจนเกิดชนรุ่นใหม่ที่เรียกว่า แองโกลแซกซอน (Anglo – Saxon)^{๑๑๔}

ในสมัยแองโกลแซกซอน (คริสต์ศตวรรษที่ ๕ ถึง ๑๑) มีพื้นฐานความคิดมาจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมันโบราณบนเกาะอังกฤษ ซึ่งการปกครองในสมัยนี้มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างความคิดแบบโรมันกับความคิดดั้งเดิมของชนเผ่าเยอรมัน (Germanic) ความคิดแบบโรมันคือให้ความสำคัญในอำนาจสูงสุดของส่วนกลาง โดยอาศัยคำสั่ง ระเบียบ วินัย และความเป็นเอกภาพทางการปกครอง ในขณะที่ประเพณีของชนเผ่าเยอรมันจะว่าด้วยเสรีภาพส่วนบุคคล การกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระของท้องถิ่น กฎหมายโรมันคือผลของการนิติบัญญัติโดยอาศัยอำนาจสูงสุด แต่กฎหมายของชนเผ่าเยอรมันคือ จารีตประเพณีโบราณที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปของท้องถิ่น พระมหากษัตริย์ของโรมันเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีอำนาจสูงสุดเพราะถือว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจมาจากพระเจ้า การเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์จะมีลักษณะเป็นการสืบสายราชสันตติวงศ์ ส่วนพระมหากษัตริย์

^{๑๑๔} Harold John Schultz, *History of England*(New York: Rarnes&Noble Inc., 1968), pp. 3-12.

ของชนเผ่าเยอรมันมาจากเชื้อพระวงศ์ที่ได้รับการยอมรับจากราชรัฐด้วย ความชอบธรรมของพระมหากษัตริย์จึงอยู่ที่ความยินยอมของราชรัฐ

ด้วยลักษณะของพระมหากษัตริย์แองโกลแซกซอนแบบผสมผสานดังกล่าวนี้เองจึงปรากฏเป็นลักษณะที่ว่า พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้ที่เอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของราชรัฐ และต้องผูกพันตนอยู่กับศาสนจักร ในขณะเดียวกันพระมหากษัตริย์ใหม่ของแองโกลแซกซอนจะรู้สึกว่าจะองค์ทรงไม่มีความมั่นคงในราชบัลลังก์จนกว่าจะได้รับการรับรองจากบรรดาชนชั้นสูงของอาณาจักรซึ่งได้แก่ สมาชิกของสภา Witan ในทางปฏิบัติสภา Witan ก็ไม่เคยคัดเลือกพระมหากษัตริย์ หากแต่จะเป็นผู้รับรองพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์นั้น^{๑๑๙}

ในการปกครองของชนเผ่าแองโกลแซกซอน เริ่มต้นจากการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปกครองโดยกลุ่มของบุคคลชั้นนำของชนเผ่า ผู้ได้รับคัดเลือกจากสมาชิกของชนเผ่า ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง มีหน้าที่ออกกฎหมายและตัดสินคดีข้อพิพาท และต่อมากระบวนการปกครองนี้ได้แพร่หลายไปในการปกครองท้องถิ่นเผ่าอื่นๆ ที่เรียกว่า Shiremoot โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองส่วนกลางที่เรียกว่า สภา Witan หรือ Witeanagemont^{๑๒๐}

Witeanagemont หมายถึงที่ประชุม (assembly) ของบรรดาบุคคลผู้ฉลาด (wise man) ในสมัยแองโกลแซกซอนหมายถึง บรรดาชนชั้นสูงของราชอาณาจักรได้แก่ พระบรมวงศานุวงศ์ (athelings) ชุนนางชั้นสูง (nobility) พระราชาคณะ (bishops) ผู้นำท้องถิ่น (ealdorman) และพวกข้าราชการ (thanes, ministry regis) การเข้ามาเป็นสมาชิกของ Witeanagemont นั้น เข้ามาโดยหมายเรียกของพระมหากษัตริย์ (Royal Summon) อันเป็นหมายเรียกเฉพาะตัว ดังนั้นจึงมิได้หมายความว่าชนชั้นสูงเหล่านี้จะได้รับหมายเรียกทุกคน และมีได้หมายความว่าผู้ที่ถูกเรียกเข้ามาครั้งหนึ่งหรือหลายครั้งจะถูกเรียกเข้ามาอีกในครั้งต่อไป ในทางด้านอำนาจหน้าที่ของสภานั้น ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา (advisory council) และรับใช้พระมหากษัตริย์ในส่วนของศาลสูงสุด (highest court) สภานี้จึงอยู่ภายใต้การครอบงำของพระมหากษัตริย์ กิจการหรือข้อเสนอสำคัญๆ มักจะผ่านทางผู้นำ ที่ประชุมจะพิจารณาเรื่องสงคราม การสงบศึก การทำสัญญาเป็นพันธมิตร และการแต่งตั้งบุคคลากรชั้นสูง กล่าวอีกนัยหนึ่ง

^{๑๑๙} David Harris Willson, A History of England(London: Holt Rinchart and Wilston Inc., 1968), pp. 43-45.

^{๑๒๐} Raymond Garfield gettell, Political Science(Culcutta: The World Press Private Ltd., 1967), p. 310.

ก็คือ สภา Witan เป็นสภาเพื่อให้คำแนะนำ (counsel) และให้ความยินยอม (consent) หรือรับรองในนโยบายการบริหารประเทศของพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์ก็ไม่ผูกพันว่าจะต้องขอความยินยอมหรือความเห็นชอบของสภา พระมหากษัตริย์และสภา Witan จึงทำงานพร้อมกันในปัญหาสำคัญ^{๑๒๑} กล่าวได้ว่าการทำงานร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับสภา Witan นี้เป็นรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำ คำปรึกษาหารือ มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจตามพระราชหฤทัย

นอกจากนั้น พระราชอำนาจและพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์สมัยแองโกล – แซกซอนมีได้อยู่บนพื้นฐานของพระราชสิทธิ์ทางกฎหมาย หรือการมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่จะบังคับให้การปกครองบังเกิดผล หากแต่ฐานอำนาจของพระองค์ขึ้นอยู่กับหลักศีลธรรมและจิตใจมากกว่าวัตถุ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชสถานะเป็นผู้นำประเทศ และเป็นจุดรวมของเผ่า และทรงเป็นสัญลักษณ์ที่มีชีวิตและค่อนข้างลึกลับตามความเชื่อทางศาสนา ซึ่งในตอนต้นจะมีลักษณะเป็นแบบศาสนาที่มีพระเจ้าหลายองค์ (pagan) และในตอนหลังเป็นแบบคริสต์ พระองค์ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้สืบเชื้อสายมาจากพระเจ้าต่างๆ ตามความเชื่อโบราณ และภายหลังจากที่พระมหากษัตริย์และศาสนาผูกสัมพันธ์กัน พระมหากษัตริย์ก็ยังทรงได้รับการสนับสนุนที่มีค่ายิ่งจากทางศาสนา ดังนั้นการปกครองในสมัยนี้จึงมีแนวความคิดแบบ “เทวษัตริย์” (Theocratic Kingship) กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ปกครองโดยพระประสงค์ของพระเจ้า (by the Grace of God) ต้องปฏิญาณตนขึ้นสู่บัลลังก์ต่อพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ และทำหน้าที่ในการปกป้องศาสนาคริสต์ หากพระมหากษัตริย์องค์ใดประพฤติดิถีหลักศาสนาก็จะถูกศาสนจักรประกาศขับพาศนีย์กรรม ถือว่าผู้นั้นเป็นคนนอกจิตและประชาชนไม่ให้ความจงรักภักดี^{๑๒๒} อันเป็นไปตามที่ได้รับอิทธิพลจากชนเผ่าโรมันและชนเผ่าเยอรมันในช่วงก่อตั้งประเทศอังกฤษช่วงต้นคริสต์ศตวรรษ อีกทั้งพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ยังปรากฏให้เห็นในคำปฏิญาณที่ว่า “ในนามของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งสาม (Holy Trinity) เราขอให้สัญญาสามประการต่อคริสต์ศาสนิกชนผู้เป็นข้าแผ่นดินของเราดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ศาสนาของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของและคริสต์ศาสนิกชนทั้งปวงจะตั้งอยู่ในสันติสุขอันแท้จริง ประการที่สอง เราห้ามมิให้มีการเบียดเบียนและความ

^{๑๒๑} F.W. Maitland, The Constitution History of England(Cambridge: Cambridge University Press, 1961), pp. 54-57.

^{๑๒๒} วิชัย ตันศิริ, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๖๘.

อภิวรรณในหมู่ชนทั้งปวง ประการที่สาม เราจะวินิจฉัยการแผ่นดินทั้งปวงด้วยความยุติธรรม และความกรุณา ขอให้พระผู้เป็นเจ้าของผู้ทรงพระมหากรุณาธิคุณเป็นนิรันดร์กาลจงโปรดประทาน อภัยให้แก่เราทั้งปวง”^{๑๒๓}

จากแนวคิดในเรื่องเทวราชัตริย์นี้ได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของอำนาจ กล่าวคือ อำนาจที่แท้จริงมาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง พระมหากษัตริย์ถืออำนาจจากพระเจ้า มิได้มาจากประชาชน การเมืองการปกครองจึงรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ แม้จะมีการจัดตั้ง สำนักงานบริหารของพระมหากษัตริย์ซึ่งประกอบด้วยขุนนางที่ทำงานใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ ก็มีหน้าที่เพียงถ่ายถอดคำสั่งจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเท่านั้น ยังไม่มีการกระจายอำนาจ การปกครองออกสู่ส่วนกลางและพระมหากษัตริย์เองก็ถูกครอบงำจากทางศาสนจักรอีกทอดหนึ่ง และเนื่องจากพระมหากษัตริย์ในยุคสมัยแองโกล-แซกซอนส่วนใหญ่ไม่รู้หนังสือ ดังนั้น กิจการต่างๆ ในการปกครองจึงต้องอาศัยพวกพระเป็นสำคัญ

แนวความคิดในเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์จึงถูกจำกัดให้อยู่ระหว่าง บุคคลสองกลุ่มคือ ฝ่ายศาสนจักรและพระมหากษัตริย์ โดยศาสนจักรมีอิทธิพลต่อการประพฤติปฏิบัติตนของพระมหากษัตริย์ทั้งทางโลกและทางธรรม หากพระมหากษัตริย์กระทำการเสื่อมเสีย หรือขัดแย้งต่อศาสนาก็อาจถูกศาสนจักรประกาศขับพาศนนิยกรรรมได้ ส่วนพระมหากษัตริย์เอง ก็ได้รับอำนาจจากทางศาสนจักรในการปกครองประเทศ โดยอำนาจในการบริหารประเทศ อยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ขุนนางและราษฎรทั่วไปยังคงเป็นเพียงผู้ที่คอยรับคำสั่งจากพระมหากษัตริย์และไม่มีบทบาทต่อการปกครองในยุคแองโกล-แซกซอนแต่อย่างใด รูปแบบการปกครองในยุคนี้จึงเป็นการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยสมบูรณ^{๑๒๔}

เห็นได้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ในยุคแองโกล – แซกซอนนี้ อำนาจการเมืองยังอยู่ที่พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นตัวบุคคล โดยพระมหากษัตริย์ได้รับอิทธิพลจากศาสนจักร

^{๑๒๓} คีททท์ ปราโมช, ฝรั่งเศสศึกษา(กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, ๒๕๔๘), หน้า ๙๙.

^{๑๒๔} อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยาย วิชา ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ (พระนคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๑.

ในการควบคุมความประพฤติทั้งทางโลกและทางธรรม อีกทั้งสมาชิกในสังคมในยุคนั้นนั้นมีความนับถือในลัทธิเทวสิทธิ์ที่มีความเชื่อว่าพระมหากษัตริย์มาจากโองการของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ หากเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ประพฤติตัวสอดคล้องกับศาสนาแล้วก็ถือว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ปกครองที่ดี ดังนั้นในยุคนั้นจึงยังไม่มีแนวคิดร่วมกันของสมาชิกในสังคมที่จะแยกอำนาจการเมื่องออกจากผู้ปกครอง

๓.๑.๒ สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy : ค.ศ. ๑๐๖๖ – ค.ศ. ๑๖๐๓)

๓.๑.๒.๑ การถือครองอำนาจของขุนนาง : ระบบศักดินาและการตั้งมหาสภา

ระบบศักดินาถูกนำมาใช้ในอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๐๖๖ เมื่อพระเจ้าวิลเลียมแห่งแคว้นนอร์ม็องดีของประเทศฝรั่งเศส ยกทัพมายึดเกาะอังกฤษและจัดการปกครองโดยใช้ระบบศักดินา การปกครองในระบบศักดินานั้น พระมหากษัตริย์ทรงถือเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศและจะพระราชทานที่ดินของพระองค์ให้แก่บรรดาเหล่าขุนนางเพื่อเป็นการสร้างฐานอำนาจของพระมหากษัตริย์ ขุนนางที่ได้รับพระราชทานที่ดินมีพันธผูกพันที่จะต้องแบ่งปันผลประโยชน์จากที่ดินในรูปของผลผลิตหรือในรูปของการเสียภาษี ต้องออกรบและจัดกำลังทหารพร้อมอาวุธให้แก่พระมหากษัตริย์ตามจำนวนที่แปรผันตามขนาดของที่ดินที่ครอบครองที่ดินที่ขุนนางได้รับมานั้นอาจแบ่งซอยออกเพื่อมอบต่อให้กับขุนนางชั้นผู้น้อยต่อไปโดยอาศัยเงื่อนไขเดียวกัน การกระทำเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบเจ้ากับข้าต่อๆ กันไปอย่างไรก็ดี ในทางทฤษฎียังถือว่าพระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดของประเทศสำหรับบุคคลอื่นเป็นเพียงผู้ถือครอง

ความสัมพันธ์ในระบบศักดินาแบ่งออกเป็นสองประเภทด้วยกัน^{๑๒๕}

ประเภทแรก เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นผู้ปกครองด้วยกัน (Vassalge System) คือ ความสัมพันธ์ระหว่างลอร์ดหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ (ผู้ที่อยู่ในฐานะลอร์ด

^{๑๒๕} กุลดา เกษบุญชู มีต์, วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลกจากระบบฟิวต์ถึงการปฏิวัติ(กรุงเทพมหานคร: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๑๐ – ๑๒.

อาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือขุนนางก็ได้ โดยพระมหากษัตริย์จะอยู่ในฐานะลอร์ดของขุนนาง (คนสำคัญ) และผู้ที่อยู่ในฐานะที่ต่ำกว่าคือ แวสเซิลหรือขุนนางชั้นผู้น้อย โดยลอร์ดจะมอบที่ดินของตนให้แก่ขุนนางชั้นผู้น้อยที่จงรักภักดีแก่ตน ในระบบ Vassalage system ทั้งลอร์ดและแวสเซิลต่างมีพันธะที่ต้องกระทำต่อกัน โดยพันธะหลักของแวสเซิลที่มีต่อลอร์ดคือ การส่งทหารไปช่วยรบ ในกรณีที่ลอร์ดถูกรุกรานหรือยามเกิดศึกสงคราม นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ปลีกย่อยอื่นๆ อีก ได้แก่ การเสียค่าธรรมเนียมในกรณีที่ลอร์ดหรือแวสเซิลเสียชีวิต การช่วยเหลือลอร์ดในกรณีพิเศษ เป็นต้น ส่วนพันธะที่ลอร์ดมีต่อแวสเซิลคือ การให้ความคุ้มครองแก่แวสเซิลให้พ้นจากการคุกคามของศัตรู นอกจากนี้ ลอร์ดยังต้องให้ความคุ้มครองแก่แวสเซิลด้านอื่นๆ เช่น ในกรณีที่แวสเซิลถูกกล่าวหาและถูกเรียกขึ้นศาลของพระมหากษัตริย์ ลอร์ดจะต้องให้ความคุ้มครองแก่แวสเซิลของตน

ระบบ Vassalage system สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นปกครองที่พระมหากษัตริย์กับขุนนางมีฐานะที่แตกต่างกันอยู่ไม่มากนัก ถึงแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะได้รับการเจิมน้ำศักดิ์สิทธิ์โดยศาสนจักร แต่ก็ไม่ทำให้พระมหากษัตริย์แตกต่างไปจากขุนนางอื่นๆ อย่างชัดเจน หากแต่พระมหากษัตริย์จะอยู่ในฐานะ The first among equals. ในบรรดาขุนนางเท่านั้น ดังนั้น หากขุนนางคนใดที่มีอำนาจมากก็อาจกระทำการที่มีลักษณะท้าทายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ ขุนนางจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่พระมหากษัตริย์ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

ประเภทที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (Manorial System) สิ่งที่ทำให้เกิดระบบแมนเนอร์คือ ความอ่อนแอของชาวนา ประกอบกับการที่ไม่มีองค์กรใดที่จะให้ความคุ้มครองชาวนาได้ดีไปกว่าการอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของขุนนาง โดยขุนนางมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถูกปกครอง ได้แก่ ชาวนา ในระบบศักดินานี้ “แมนเนอร์” เป็นหน่วยการผลิตที่สำคัญเพราะเป็นที่มาของผลผลิตที่คอยค้ำจุนพระมหากษัตริย์ พระ และขุนนาง โดยเฉพาะขุนนางที่มีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินจะได้รับผลผลิตจากชาวนาในรูปแบบของผลผลิตจากที่ดินของขุนนางเอง หรืออาจได้ในรูปแบบของค่าเช่าจากที่นาที่ชาวนาได้เช่าจากขุนนาง

การนำเอาระบบศักดินามาใช้ในการปกครองแผ่นดินทำให้การปกครองประเทศของอังกฤษเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ เปลี่ยนจากการปกครองประเทศที่อยู่ในรูปแบบของเทวษัตริย์ที่อำนาจทั้งหมดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ กลายมาเป็นการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจคือ กระจายให้ขุนนางปกครองในอาณาเขตของตนที่เป็นเช่นนี้เพราะการที่พระมหากษัตริย์ได้มอบที่ดินของตนให้แก่ขุนนางระดับสูงดูแล ย่อมต้อง

มอบอำนาจในการปกครองดูแลอาณาเขตให้แก่ขุนนางเพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย นอกเหนือจากอำนาจในการปกครองภายในอาณาเขตของตนแล้ว ขุนนางยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีความที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ของตนอีกด้วย อำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงลดน้อยลงตามลำดับ

ในยุคเดียวกันนี้ พระเจ้าวิลเลียมได้จัดให้มี “มหาสภา” (Great Council) ซึ่งประกอบไปด้วยเชื้อพระวงศ์ พระ และขุนนางที่ถือครองที่ดินโดยตรงจากพระมหากษัตริย์ มหาสภามีการประชุมเป็นครั้งคราวเพื่อเป็นที่ปรึกษาให้แก่พระมหากษัตริย์ในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ แต่ในความเป็นจริงนั้นมหาสภาในสมัยแรกมีหน้าที่เพียงรับฟังคำสั่ง นโยบายจากพระมหากษัตริย์เท่านั้น ไม่มีส่วนร่วมในการวางนโยบายแต่อย่างใด^{๑๒๖}

จากระบบศักดินาและการตั้งมหาสภานี้ ทำให้ชนชั้นขุนนาง เริ่มเข้ามามีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แม้ว่าในระยะเริ่มต้นขุนนางเข้ามามีบทบาท เฉพาะภายในเขตที่ดินของตน แต่การกระจายอำนาจทำให้บรรดาเหล่าขุนนางเริ่มตระหนักถึงสิทธิ และการสงวนรักษาไว้ซึ่งสิทธิของตน เพราะในทางเศรษฐกิจแล้ว ที่ดินที่ขุนนางครอบครองนั้น เป็นแหล่งที่มาของผลผลิตและกำลังแรงงาน หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นฐานอำนาจอันสำคัญของ ขุนนาง ดังนั้น การที่พระมหากษัตริย์ดำเนินนโยบายที่กระทบต่อผลประโยชน์ของขุนนางหรือ ทำให้ผลประโยชน์ลดน้อยถอยลงย่อมได้รับการต่อต้านจากเหล่าขุนนาง สัมพันธภาพเชิงอำนาจ ในยุคของระบบศักดินาจึงมีได้อยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป ในขณะที่เดียวกัน การที่พระมหากษัตริย์ตั้ง “มหาสภา” โดยให้มีขุนนางที่ถือครองที่ดินโดยตรงจากพระมหากษัตริย์ ประกอบอยู่ด้วยก็เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์และเพื่อแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์มิได้ตัดสินพระทัยด้วยพระองค์แต่เพียงผู้เดียว และยังเป็นการแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อขุนนางระดับสูง ซึ่งจะทำให้ลดแรงต้านทานในการดำเนินการตามนโยบาย ของพระมหากษัตริย์ในอนาคต อย่างไรก็ตาม มหาสภา ขุนนางและประชาชนยังไม่มีบทบาท สำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง

^{๑๒๖}

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทยอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๓๗), หน้า ๒๐.

๓.๑.๒.๒ การจำกัดอำนาจขุนนางและการเริ่มสร้างระบอบราชาธิปไตย

เมื่อพระเจ้าเฮนรีที่ ๒ เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์องค์แรกของราชวงศ์แพลนแทเจเนต (Plantagenet) ด้วยความที่พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ได้รับการศึกษามาอย่างดี และทรงมีพระราชอำนาจ รวมทั้งพระราชทรัพย์สิน และพระราชเกียรติภูมิมากพอที่จะช่วยให้พระองค์ฟื้นฟูอำนาจของพระมหากษัตริย์ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่พระเจ้าสตีเฟน พระมหากษัตริย์ผู้ทรงครองบัลลังก์หลังจากพระเจ้าวิลเลียมที่ ๒ ทรงยอมผ่อนปรนให้แก่พวกขุนนางและพวกพระอยู่เป็นประจำจนทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์แทบหมดสิ้นไป นอกจากนั้นแล้ว การที่พระองค์ทรงอภิเษกสมรสกับพระนางเอลเลียนอร์แห่งอากิแตน (Eleanor of Aquitaine) ทำให้พระองค์ทรงมีดินแดนฝรั่งเศสอยู่ในความครอบครองเพิ่มขึ้น และยังมีทรงฐานะเป็นเจ้าของประเทศราชของเวลส์และสกอตแลนด์อีกด้วย การที่ทรงเพียบพร้อมไปด้วยกำลังทรัพย์และกำลังคน พระเจ้าเฮนรีที่ ๒ จึงทรงอยู่ในฐานะที่จะทำลายล้างอิทธิพลของพวกขุนนางได้อย่างไม่ยากนัก^{๑๒๗}

ในกระบวนการยุติธรรม พระเจ้าเฮนรีที่ ๒ ได้ทรงเปลี่ยนแปลงกระบวนการยุติธรรมในสมัยแองโกลแซกซอน จากเดิมที่ให้ประชาชนเข้าร่วมอยู่ศาลมณฑล (Shire Court) หรือศาล Hundred Court เป็นพยานในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ มาอยู่ในรูปของคณะลูกขุน ๑๒ คน ซึ่งกลายเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ยุติธรรมและเป็นหลักประกันเสรีภาพที่มั่นคงในเวลาต่อมา และยังมีกรริเริ่มระบบกฎหมาย Common Law of England ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผู้พิพากษาได้เลือกสรรและรวบรวมมาตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่นที่เห็นว่าเหมาะสมและยุติธรรมขึ้นมาบังคับใช้กับราชอาณาจักรทั่วไปให้เป็นแบบเดียวกันหมด กฎหมายเหล่านี้ทำให้ประชาชนอังกฤษได้รับความคุ้มครองทางชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยให้พ้นจากการใช้กำลังจากเจ้านายของตนและจากองค์พระมหากษัตริย์ การขยายขอบเขตความยุติธรรมจากพระองค์ออกไปเช่นนี้ นอกจากเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทั่วไปแล้ว ยังเป็นการจำกัดอำนาจของเซอริฟและขุนนางท้องถิ่นไปด้วยในขณะเดียว^{๑๒๘}

^{๑๒๗} เตียม ฉายางาม, ประวัติศาสตร์อังกฤษ(กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๑ - ๑๒

^{๑๒๘} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย, หน้า ๒๐ - ๒๑.

แต่ความพยายามของพระเจ้าเฮนรีที่ ๒ ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมนั้นไม่ได้รับความร่วมมือจากนักบวชทางศาสนา โดยพวกเขาเห็นว่า พระองค์เข้ามาจัดการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับนักบวชมากเกินไป ซึ่งอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับนักบวชนั้น ได้รับการสงวนไว้แต่เฉพาะพวกเขาด้วยตนเอง หลังจากนั้น ความขัดแย้งระหว่างพระองค์กับพวกเขาก็ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น จนมีการฆาตกรรมนักบุญที่เป็นเคาะพนักบวชด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ทำให้ความพยายามในการเพิ่มพูนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ ๒ เป็นอันต้องล้มเลิกไป อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ราชวงศ์แพลนแทเจเนตได้สร้างเสริมขึ้นมา ก็มีแนวโน้มว่าจะเสื่อมคลายลงไปจนเกือบหมดสิ้น

ในยุคของการจำกัดอำนาจขุนนางและการสร้างระบอบราชาธิปไตยนี้ กระบวนการเพิ่มพูนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้กระทำการปกครองบริหารประเทศและผ่านกระบวนการยุติธรรม แต่ทว่าในยุคนี้ศาสนาคริสต์มีอิทธิพลสูงต่อการวางกลไกหรือและระบบต่างๆ ของบ้านเมือง หากพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงกระทำการอันไม่ชอบธรรมต่อสถาบันดังกล่าว พระองค์ก็ทรงยากที่จะได้ปกครองด้วยพระราชอำนาจของพระองค์อย่างเต็มที่

โดยที่พระเจ้าเฮนรีที่ ๒ ทรงใช้เทคนิคการใช้ศาลและกฎหมายซึ่งเดิมเป็นศาลท้องถิ่นของเจ้าศักดินาทั้งหลาย ที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้มีอำนาจตัดสินคดีเป็นการทั่วไป แต่ตัดสินคดีสำคัญของแผ่นดินที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลศักดินาเท่านั้น ศาลที่ว่านี้เดิมเป็นสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ซึ่งเป็นที่รวมต้นกำเนิดของแทบทุกสถาบันหลักของอังกฤษ เช่น รัฐสภา รวมทั้งศาลคอมมอนลอว์ด้วย แต่เดิมศาลนี้เป็นศาลเคลื่อนที่ตามพระมหากษัตริย์อังกฤษไปตามที่ต่างๆ ที่เสด็จไป ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๓ ได้มีการตั้งที่ทำการถาวร ณ พระราชวังเวสต์มินสเตอร์ แต่ก็ยังมีอำนาจจำกัดเฉพาะคดี ๓ ประเภทคือ (๑) คดีเกี่ยวกับพระคลังมหาสมบัติของพระมหากษัตริย์ (๒) คดีเกี่ยวกับที่ดินและอาคาร และ (๓) คดีอาญาโทษร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคงราชอาณาจักร เนื่องจากคำพิพากษาของศาลพระมหากษัตริย์ที่ว่ามีผลบังคับใช้ได้ทั่วทั้งราชอาณาจักร ซึ่งต่างจากคำพิพากษาศาลท้องถิ่นที่ใช้บังคับได้เฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ จึงเกิดคอมมอนลอว์ขึ้น และความที่การบังคับคดีทำได้ทั่วแผ่นดินอังกฤษนี้เอง จึงทำให้ประชาชนหันมานิยมขึ้นศาลของพระมหากษัตริย์มากกว่าศาลท้องถิ่น^{๑๒๙}

^{๑๒๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางสังคมและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า ๔๐.

เห็นได้ว่า การที่พระเจ้าเฮนรีที่ ๒ พยายามสร้างศาลคอมมอนลอว์ จนทำให้เกิดคอมมอนลอว์ดังกล่าว เป็นการเกิดปรากฏการณ์ของ “รัฐ” ทางการเมืองขึ้นในประเทศอังกฤษ กล่าวคือ เป็นการทำให้ศาลซึ่งเป็นสถาบันการเมืองหนึ่งของรัฐนั้น ได้แยกออกจากพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครอง จากเดิมที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสั่งพันทุกประการ แต่การที่พระองค์ทรงพยายามแยกอำนาจในการตรากฎหมายและอำนาจตุลาการออกจากองค์พระมหากษัตริย์ โดยการให้ศาลคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่พระเจ้าเฮนรีที่ ๒ ได้สร้างขึ้น ให้เป็นสถาบันที่ใช้อำนาจด้วยตัวเอง แสดงให้เห็นได้ว่าสถาบันศาลที่ถูกสร้างขึ้นมาให้ใช้อำนาจแทนพระองค์นั้น จะมีความแน่นอนอยู่คู่กับความเป็นรัฐตลอดไป มิได้ขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นตัวบุคคลที่ไม่มีความแน่นอน หรือมีความสามารถแตกต่างกันอีกต่อไป เหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า “รัฐ” ทางการเมืองในประเทศอังกฤษจึงเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

นอกจากนั้นแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงยืนยันพระราชอำนาจในการเก็บภาษีจากประชาชน โดยการเรียกผู้แทนประชาชนเข้ามาประชุมกันเพื่อนำภาษีมาให้กับพระมหากษัตริย์ และเมื่อเข้ามาแล้วผู้แทนเหล่านี้ก็ได้นำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนทั้งหลายมาทำเป็นคำร้องทุกข์ให้พระมหากษัตริย์แก้ปัญหา จากจุดนี้เองที่พัฒนามาเป็นการออกกฎหมายโดยการเสนอของสภาสามัญ แต่เมื่อใดก็ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างไม่มีขีดจำกัดแล้ว การต่อสู้ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางก็จะถือกำเนิดขึ้นก็ตาม

๓.๑.๒.๓ การวางรากฐานของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ :
บทบัญญัติ Magna Carta, ๑๒๑๕

บทบัญญัติแมกนาคาร์ตาเกิดขึ้นเนื่องจากพระเจ้าจอห์น (John, ๑๑๙๙ - ๑๒๑๖) ใช้อำนาจปกครองในลักษณะกดขี่ประชาชน โดยการบังคับเรียกเก็บภาษีมากขึ้นเพื่อต้องการเงินมาทำสงครามในการแย่งชิงดินแดนกับฝรั่งเศส ถ้าผู้ใดขัดขวางหรือไม่เห็นด้วยก็จะใช้วิธีการรุนแรงบังคับ ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก อีกทั้ง การที่พระมหากษัตริย์ไม่ให้ความสำคัญแก่มหาสภา จึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับบรรดาขุนนาง กลุ่มขุนนางจึงรวมตัวกันเพื่อบังคับให้พระมหากษัตริย์ลงพระนามในเอกสารที่เรียกว่า “บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา” (Magna Carta, ๑๒๑๕)

สาระสำคัญของบทบัญญัติแมกนาคาร์ตา มีดังนี้

(๑) มีสาระว่าด้วยการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากร โดยก่อนที่พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีอากรต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาสภาก่อน

(๒) กำหนดให้พระมหากษัตริย์เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้การประกันสิทธิและเสรีภาพ และรับรองว่าจะไม่จับกุม เนรเทศ ยึดทรัพย์ หรือลงโทษอื่นใดต่อประชาชนจนกว่าจะมีคำพิพากษาตัดสินของผู้พิพากษาว่ามีความผิด โดยบทบัญญัติตามกฎหมายของประเทศ

(๓) กำหนดขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

บทบัญญัติแมกนาคาร์ตาถือได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง และถือเป็นรากฐานของรัฐธรรมาภิบาลและการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ เพราะเป็นการวางรากฐานของหลักการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้กฎหมาย รวมทั้งหลักการมีส่วนร่วมและการให้ความเห็นชอบของขุนนางในการเก็บภาษี และสิ่งที่สำคัญที่สุดของบทบัญญัติแมกนาคาร์ตาคือ การกำหนดหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้เอกสารฉบับนี้ยังเปรียบเสมือนที่มาของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ในบริบทของสถานการณ์ขณะนั้นขุนนางคิดเพียงแต่การปกป้องฐานันดรและผลประโยชน์ของตน บทบัญญัติแมกนาคาร์ตาคงถือเป็นจุดสิ้นสุดระบอบเผด็จการพระมหากษัตริย์ และให้การประกันสิทธิแก่ขุนนาง ทำให้ขุนนางมีอำนาจต่อรองมากขึ้นและบางครั้งสามารถจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ได้ ดังนั้น ในทางความเป็นจริงแล้วประชาชนยังมิได้รับประโยชน์จากบทบัญญัตินี้เท่าใดนัก

ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ (ค.ศ. ๑๒๑๖ – ๑๒๖๕) พระองค์ยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติแมกนาคาร์ตาเป็นอย่างดี อีกทั้งยังทรงให้ข้าราชการทุกคนนำไปใช้บังคับ ส่งผลให้บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา กลายเป็นกฎหมายของประเทศซึ่งสร้างความพอใจแก่ขุนนางเป็นอย่างมาก แต่นโยบายบางประการที่ทรงดำเนิน เช่น การใช้เงินจำนวนมากในการทำสงครามกับฝรั่งเศสเพื่อที่จะแย่งดินแดนคืน การให้ชาวฝรั่งเศสเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในรัฐบาล สิ่งเหล่านี้ได้สร้างความไม่พอใจแก่เหล่าขุนนาง อีกทั้งนโยบายการทำสงครามกับฝรั่งเศสได้สร้างรายจ่ายแก่พระเจ้าเฮนรีเป็นอย่างมาก ทำให้พระองค์มีรายได้ไม่พอใช้ แต่ก็ไม่สามารถที่จะเรียก

เก็บภาษีเพิ่มเติมเพื่อเป็นการชดเชยรายจ่ายดังกล่าวได้ เนื่องจากบทบัญญัติแมกนาคาร์ตา กำหนดให้ในการเรียกเก็บภาษีใดๆ ต้องได้รับความยินยอมจากขุนนาง โดยนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การประชุมของมหาสภาซึ่งที่ประชุมของมหาสภาจะทำการวิพากษ์นโยบายทางการเงินของพระมหากษัตริย์ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ และมหาสภาจะใช้สิทธิของตนเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือคัดค้านในเรื่องการกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ ของพระมหากษัตริย์และรวมถึงเรื่องการอนุมัติหรือคัดค้านการแต่งตั้งข้าราชการ การใช้อำนาจดังกล่าวของมหาสภาทำให้พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจเด็ดขาด พระเจ้าเฮนรีทรงเห็นว่า การกระทำของมหาสาดังกล่าวนั้นเป็นการละเมิดพระราชอำนาจ พระองค์จึงกระทำการอันเป็นการละเมิดบทบัญญัติแมกนาคาร์ตา จากความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และมหาสານี้นำไปสู่สงครามกลางเมืองใน ค.ศ. ๑๒๖๐ และพระมหากษัตริย์ตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในที่สุด

เห็นได้ว่า บทบัญญัติแมกนาคาร์ตาเกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษขณะนั้นคือพระเจ้าจอห์นประพฤติพิตประเพณีการปกครองอังกฤษ ขุนนางชั้นบารอนจำนวนหนึ่งจึงรวบรวมกำลังกันต่อต้านและรบชนะพระเจ้าจอห์น เป็นความพยายามที่จะจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ของขุนนาง โดยขุนนางเหล่านั้นบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระปรมาภิไธยในตราสารฉบับหนึ่งเรียกว่า Magna Carta เป็นสัญญาว่าตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไปพระเจ้าจอห์นจะประพฤติตามจารีตการปกครองที่มีมาแต่เดิม Magna Carta หรือมหาบัตรรัฐธรรมนูญซึ่งจัดทำขึ้นในปี ๑๒๑๕ จึงมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกาศสิทธิเสรีภาพของอิสระชนที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง ทำร้าย หรือได้รับการลงโทษใดๆ โดยมีได้ผ่านการพิจารณาและพิพากษาโดยศาลที่ได้ดำเนินการวินิจฉัยไปตามตัวบทกฎหมาย^{๑๑๐} Magna Carta จึงเสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่พยายามจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครอง จึงเห็นได้ว่า อำนาจการเมืองที่แสดงออกจากตัวบุคคลผู้ปกครองนั้นมีข้อบกพร่องหลายประการ ประการสำคัญที่สุดคือ คุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้ปกครองหากผู้ปกครองฉลาด มีคุณธรรมและเข้มแข็ง ก็ย่อมที่จะได้รับการยอมรับจากผู้ใต้ปกครอง และถ้าเมื่อใดที่ผู้ปกครองเอาเปรียบ กดขี่และอ่อนแอแล้ว สมาชิกในสังคมจึงจะเกิดแนวคิดร่วมกันในการจัดสถาบันให้อำนาจการเมืองจากเดิมซึ่งอยู่กับผู้ปกครองไปให้สถาบันนามธรรมที่เรียกว่า รัฐ ให้รัฐเป็นเจ้าของอำนาจการเมือง และเป็นสถาบันที่มีความแน่นอน ไม่ต้องขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้ปกครองอีก

^{๑๑๐} พนัส ทศนียานนท์, “ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ” : ๒๗.

๓.๑.๒.๔ การกำเนิดระบบรัฐสภา

เมื่อไซมอน เดอ มอนฟอร์ต ผู้นำฝ่ายขุนนาง ทำการยึดอำนาจจากพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ในสงครามกลางเมืองสำเร็จในปี ค.ศ. ๑๒๖๕ จึงมีการเรียกประชุมรัฐสภา โดยองค์ประกอบของผู้ที่เข้าร่วมประชุมครั้งนี้แตกต่างไปจากครั้งก่อนๆ เพราะมิได้มีเฉพาะพระกับขุนนางเท่านั้น แต่มีตัวแทนอัศวินแคว้นละ ๒ คน และชาวเมืองเมืองละ ๒ คนเข้าร่วมประชุมด้วย รัฐสภาที่เรียกประชุมนี้จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่พระมหากษัตริย์ในการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมายต่างๆ การประชุมรัฐสภาครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ตัวแทนของประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุม แม้การเป็นตัวแทนดังกล่าวมิได้มาจากประชาชนในชุมชนเป็นผู้เลือกผู้แทนโดยตรง แต่การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองระบบรัฐบาลโดยผู้แทน

ในการเข้าประชุมรัฐสภาของตัวแทนอัศวินและตัวแทนชาวเมืองระยะแรกนั้นไม่ได้มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรที่ชัดเจน บทบาทของคนเหล่านี้เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ แต่เมื่อเวลาผ่านไปอัศวินที่เป็นผู้แทนนั้นได้รวมตัวกับผู้แทนของชาวเมืองเพราะทั้งสองฝ่ายต่างก็มีประโยชน์ร่วมกัน ชาวเมืองมีผู้แทนมากกว่าอัศวิน ส่วนอัศวินทำหน้าที่เป็นผู้นำของชาวเมือง การรวมตัวของคนสองกลุ่มนี้มีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาอังกฤษ ตัวแทนของอัศวินและชาวเมืองมักจะนั่งในรัฐสภาแยกต่างหากจากพวกพระและขุนนาง ซึ่งต่อมาในปลายศตวรรษที่ ๑๔ ได้วิวัฒนาการมาเป็นสภาสามัญ (House of Commons) ที่ประกอบด้วยผู้แทนสามัญชนและอัศวิน ในขณะที่พวกพระและขุนนางกลายเป็นสภาขุนนาง (House of Lords)

หน้าที่หลักของรัฐสภาคือ การควบคุมอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษี ซึ่งเป็นหน้าที่อันที่สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแมกนาคาร์ตา อำนาจในการอนุมัติภาษีทำให้รัฐสภาสามารถทำการตรวจสอบรายจ่ายของพระมหากษัตริย์ได้ เมื่อพระมหากษัตริย์เรียกประชุมสภาเพื่อขออนุมัติภาษี สภาจะทำการตรวจสอบรายจ่ายทั้งหมด และกลายเป็นที่ยอมรับในเวลาต่อมาว่าอำนาจในการเรียกเก็บภาษีนั้นอยู่ที่รัฐสภา นอกจากนี้รัฐสภายังมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายแม้ว่าในช่วงแรกนั้นอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภายังไม่ชัดเจนนัก แต่เมื่อพระมหากษัตริย์เรียกประชุมรัฐสภา โดยเฉพาะสภาสามัญบ่อยขึ้นเพื่อแสวงหาการสนับสนุนในการเพิ่มภาษี ทำให้รัฐสภาใช้ประโยชน์จากสิ่งนี้เพื่อเรียกร้องอำนาจบางอย่างเป็นการทดแทน

ในการให้การสนับสนุนการกระทำของพระมหากษัตริย์ และถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ยินยอมรัฐสภา ก็จะไม่สนับสนุนในการเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นหากสภายื่นฎีกาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง พระมหากษัตริย์จะริบดำเนินการส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการ เมื่อเวลาผ่านไปการ ยื่นฎีกานี้ก็กลายเป็นการเสนอร่างกฎหมาย

อำนาจของสภาสามัญในการเสนอร่างกฎหมายมีที่มาจาก การพิจารณาร่างทูลขอของสมาชิกที่เป็นสามัญชน เมื่อสภาพิจารณาจนได้ข้อยุติก็จะร่างเป็น ระเบียบหรือกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ในระยะแรกจนถึงช่วง ค.ศ. ๑๔๒๒ การร่างเป็นระเบียบหรือกฎหมายนั้นรัฐสภามีได้เป็นผู้ร่างหรือริเริ่มเอง แต่ในภายหลังกลายมา เป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าขอเรียกร้องขอให้มีการระเบียบหรือกฎหมายใดๆ สภาสามัญจะเป็นผู้ริเริ่ม และร่างกฎหมาย แล้วนำเสนอรัฐสภาและพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันพิจารณา ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้วิวัฒนาการเป็นกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในปัจจุบัน

อำนาจของรัฐสภาได้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ จนสามารถขับไล่ พระมหากษัตริย์ได้ เช่น ค.ศ. ๑๓๒๗ รัฐสภาขับไล่พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๒ จากการเป็นกษัตริย์ ได้สำเร็จ และในปี ค.ศ. ๑๓๙๙ พระเจ้าริชาร์ดที่ ๒ ถูกขับไล่ออกจากตำแหน่งด้วยวิธีการ “ถอดถอน ออกจากตำแหน่ง” (Impeachment)

การเข้ามาของสามัญชนส่งผลให้อำนาจพระมหากษัตริย์ และขุนนางเปลี่ยนแปลงไปในทางที่อำนาจทั้งสองนั้นถูกคานโดยสามัญชนที่เข้ามา มีบทบาท ร่วมอยู่ในรัฐสภา เหตุที่สามัญชนมีบทบาทและมีอิทธิพลมากขึ้นก็เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง ทางโครงสร้างเศรษฐกิจจากภาคการเกษตรเป็นอุตสาหกรรมและการค้า ส่งผลให้ขุนนางผู้เป็น เจ้าของที่ดินมีบทบาทและอำนาจลดลง ประกอบกับการกระจายตัวทางความคิดในลัทธิเสรีนิยม ที่ทำให้บรรดาทาสที่ดินเกิดความตื่นตัวและต่อต้านเจ้าของที่ดินและขุนนางโดยการประกาศ อิสรรภาพ ซึ่งเป็นผลให้เกิดชนชั้นใหม่ คือพวกเกษตรกรที่เป็นไทแก่ตัวและชนชั้นนายทุนและเมื่อนายทุน เหล่านี้มีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นก็พัฒนาตนเองเป็นนายทุนใหญ่ มีการขยายอุตสาหกรรม มากขึ้นและเกิดชนชั้นกรรมาชีพ การที่พระมหากษัตริย์ต้องขอความสนับสนุนทางการเงิน ทำให้ต้องหาการสนับสนุนจากชนชั้นที่ใหม่เหล่านี้ ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกกลืน

โดยรัฐสภาที่ละเล็กทีละน้อย จึงเป็นผลให้ชนชั้นดังกล่าวมีอำนาจต่อรองกับพระมหากษัตริย์และขุนนางมากกว่าเดิม

การที่สภาสამัญเข้ามามีอำนาจดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ขุนนางเป็นอย่างมาก จึงมีการใช้กำลังข่มขู่และแทรกแซงการเลือกตั้งตัวแทนของสภามัญชน ฝ่ายสภามัญชนเองก็ไม่พอใจในการกระทำดังกล่าวของขุนนาง โดยความไม่พอใจนี้แสดงออกมาในรูปของการกบฏที่นำโดยแจ๊ค เคด ซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์การกระทำดังกล่าว แม้ภายหลังแจ๊คเคดถูกฆ่าตายแต่ผลสืบเนื่องจากการกบฏได้ก่อให้เกิดการยึดอำนาจพระมหากษัตริย์ตระกูลแลงคาสเตอร์โดยขุนนางตระกูลยอร์ก จึงทำให้เกิดสงครามดอกกุหลาบขึ้นใน ค.ศ. ๑๔๕๕ – ๑๔๘๕

ช่วงท้ายของสงครามดอกกุหลาบ ราชวงศ์แลงคาสเตอร์ ขุนนางตระกูลยอร์กและขุนนางตระกูลอื่นๆ ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก ในที่สุด ค.ศ. ๑๔๘๕ เฮนรีแห่งราชวงศ์ทิวดอร์ได้รับชัยชนะในการสู้รบที่บอสเวิร์ทและสถาปนาตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ พระนามว่าพระเจ้าเฮนรีที่ ๗ ความเสียหายที่เกิดจากสงครามดอกกุหลาบทำให้ขุนนางอ่อนกำลังลง ช่วงเวลานี้จึงเป็นโอกาสที่ดีที่พระมหากษัตริย์จะดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มพูนอำนาจของตน พระเจ้าเฮนรีที่ ๗ เริ่มกระบวนการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก ๒ ประการคือ สร้างเสริมความมั่งคั่งในท้องพระคลังและทำลายอำนาจของขุนนาง

ในการเสริมสร้างความมั่งคั่งในท้องพระคลัง พระองค์ได้เข้ามาจัดระบบการบริหารและการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ทรงหลีกเลี่ยงการทำสงครามเพราะไม่ต้องการใช้จ่ายเงิน และใช้วิธีการทู่ตีเพื่อความประหยัด พระองค์ใช้รัฐสภาเป็นเครื่องมือในทางกฎหมายในการยืนยันสิทธิในราชสมบัติ รวมทั้งการริบสมบัติของฝ่ายสนับสนุนตระกูลยอร์ก ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามในสงครามดอกกุหลาบ มีการออกกฎหมายเรียกทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดินของพระมหากษัตริย์องค์ก่อนๆ นอกจากนี้พระองค์ยังหารายได้จากระบบยุติธรรมโดยทำการปรับผู้กระทำผิดกฎหมายอย่างหนัก จากรายได้เหล่านี้ทำให้พระองค์เป็นผู้มั่งคั่งที่สุดในแผ่นดินมากกว่าขุนนาง ทำให้ไม่มีผู้ใดท้าทายอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้

สำหรับจุดมุ่งหมายในการทำลายอำนาจของขุนนาง พระเจ้าเฮนรีที่ ๗ ทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมของขุนนางจากที่เคยเป็นชนชั้นผู้นำในสังคม

มาเป็นผู้รับใช้รัฐโดยการออกกฎหมายห้ามมิให้ขุนนางมีกองทัพส่วนตัว กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ครอบครองปืนใหญ่แต่เพียงผู้เดียว วิธีการที่พระมหากษัตริย์ใช้เพื่อมิให้ขุนนางอยู่ในฐานะที่จะต่อต้านพระมหากษัตริย์ได้ เช่น การจับกุมขุนนางในข้อหาที่มีกองทัพส่วนตัว ศาลจะทำการตัดสินให้จ่ายค่าปรับเป็นจำนวนมาก ทำให้ขุนนางต้องผ่อนใช้หนี้ค่าปรับเป็นระยะเวลาานาน หรือการตัดสินว่าขุนนางเป็นกบฏและทำการยึดที่ดิน ทั้งสองวิธีการข้างต้นเป็นเครื่องมือที่สร้างอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก

ในด้านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพระเจ้าเฮนรีที่ ๗ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำส่วนท้องถิ่นให้ดำรงตำแหน่ง Justice in Peace ทำหน้าที่บริการกิจการส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรม และมีการผลัดเปลี่ยนกันเข้ารับตำแหน่งอยู่เสมอ ทำให้ไม่มีการสร้างกลุ่มอำนาจถาวร นอกจากนี้ยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการจ้างสำหรับการบริหารราชการส่วนกลางพระเจ้าเฮนรีที่ ๗ ได้รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางโดยผ่านสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ พระองค์เป็นผู้ที่แต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามาเป็นที่ปรึกษาด้วยพระองค์เอง ที่ปรึกษารดับใหญ่เป็นอัศวิน ขุนนางระดับต่ำและชนชั้นผู้ดีที่เป็นเจ้าของที่ดิน การที่พระเจ้าเฮนรีที่ ๗ เลือกคณะที่ปรึกษาจากผู้ที่มีฐานะทางสังคมไม่สูงทำให้พระองค์สามารถควบคุมคนเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ เพราะความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานของคนกลุ่มนี้ขึ้นตรงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ บทบาทของสภาที่ปรึกษาในยุคนี้มีบทบาททั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ สามารถลงนามในสนธิสัญญา มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือไล่นายทหารออกจากตำแหน่ง และเป็นองค์กรที่ควบคุมการบริหารส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในยุคนี้สภาที่ปรึกษามีบทบาทสูงตรงกันข้ามกับรัฐสภาที่มีบทบาทน้อยลง แม้ว่าพระเจ้าเฮนรีที่ ๗ จะเรียกประชุมในช่วงแรกบ่อยครั้งแต่พอถึงปลายรัชกาลพระองค์แทบจะไม่เรียกประชุมเลย และรัฐสภาก็ไม่ได้ทำหน้าที่นอกเหนือไปจากที่พระมหากษัตริย์ร้องขอและเมื่อทำหน้าที่ดังกล่าวหมดลงสภาก็จะยุติการทำหน้าที่

ในยุคนี้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างพระเจ้าเฮนรีที่ ๘ กับศาสนจักร เนื่องจากพระองค์ต้องการหย่าจากพระนางแคทเธอรีนด้วยเหตุผล ๒ ประการคือ พระองค์ต้องการจะแต่งงานใหม่และต้องการให้ศาสนจักรประกาศให้การแต่งงานกับพระนางแคทเธอรีนซึ่งมีฐานะเป็นพี่สะใภ้ให้เป็นโมฆะ และต้องการมีรัชทายาทเพื่อสืบราชสมบัติ แต่องค์สันตะปาปาไม่อนุญาตให้การหย่าเป็นผล จึงทำให้พระเจ้าเฮนรีที่ ๘ ยกเลิกการให้เงินสนับสนุนแก่ศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก สันตะปาปาจึงตอบโต้ด้วยการขับพระเจ้าเฮนรีออกจากศาสนจักร ฝ่ายพระเจ้าเฮนรี

ตอบโต้กลับด้วยการห้ามขุนนางไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ศาสนาคาทอลิกและให้ส่งเงินดังกล่าวเข้าท้องพระคลัง นอกจากนี้ได้ยกเลิกอำนาจของสันตะปาปาในการรับเรื่องร่ำร้องทุกข์หรือเรื่องอุทธรณ์จากประชาชนอังกฤษ ในขณะที่เดียวกันพระองค์ก็ดำเนินการปฏิรูปการศาสนาโดยบัญญัติกฎหมายให้พระมหากษัตริย์และผู้สืบราชสันตติวงศ์เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในกิจการทางศาสนา อีกทั้ง ได้สถาปนาศาสนาคริสต์นิกาย Church of England ขึ้นในประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐสภาได้ให้การสนับสนุนโดยให้การรับรองว่าพระเจ้าเฮนรีที่ ๘ เป็นประมุขทางศาสนาเช่นเดียวกับการเป็นประมุขทางโลก ในที่สุดนิกาย Church of England ได้ประกาศยกเลิกการแต่งงานของพระองค์ การที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของศาสนจักรอังกฤษ จึงทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์เพิ่มมากขึ้น และการยึดที่ดินจำนวนมากของศาสนจักรนิกายคาทอลิกให้ตกเป็นของรัฐ ทำให้รัฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น และการที่พระเจ้าเฮนรีที่ ๘ นำที่ดินดังกล่าวขายให้แก่พวกผู้ดีทำให้ผู้คนเหล่านี้กลายเป็นพันธมิตรของพระมหากษัตริย์อีกด้วย

ในด้านการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ ๘ มีการแต่งตั้งองคมนตรีสภา (Privy Council) ขึ้น มีสมาชิกทั้งหมด ๑๙ คน ประกอบด้วยนักบริหารที่มีความสามารถ มีความซื่อสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารกิจการของรัฐในทุกสาขา และร่วมกับพระมหากษัตริย์ในการกำหนดนโยบายบริหารเพื่อผลประโยชน์ของชาติ เช่น ความมั่นคงของชาติ การบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามศาสนาคริสต์นิกาย Church of England องคมนตรีสภานี้ได้พัฒนาเป็นคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน

ในด้านความคิดทางการเมืองพระนางเจ้าอลิซาเบธมีความเชื่อในเรื่ององค์การกายภาพ (The Organic Theory of State) ว่า รัฐเปรียบเสมือนร่างกายของมนุษย์ที่ประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ พระมหากษัตริย์จึงเปรียบเสมือนได้กับศีรษะที่องค์กรอื่นๆ ต้องเชื่อฟัง นอกจากนี้พระนางเชื่อในลัทธิเทวสิทธิ์ที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ปกครองโดยพระประสงค์ของพระเจ้า

ทางด้านสถาบันการปกครอง องคมนตรีสภามีความมั่นคงและทำหน้าที่ช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารประเทศ พระมหากษัตริย์ควบคุมรัฐสภาโดยผ่านประธานรัฐสภาที่ทำหน้าที่ควบคุมการอภิปรายและการลงคะแนนเสียง ส่งผลให้สภาสามัญอยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและบทบาททางการเมืองของรัฐสภา อัตราส่วนของสภาสามัญมีจำนวนเพิ่มขึ้น เนื่องจากเจ้าของที่ดินเข้าไปสมัครรับเลือกตั้งในเมือง ในขณะที่เดียวกันจำนวนของเมืองที่มีสิทธิในสภาสามัญ

ก็เพิ่มสูงขึ้น สภาสมาชิกกลายเป็นกลุ่มที่มีความคิดเห็นของตนเอง ในขณะที่สภาขุนนางลดความสำคัญลง

ส่วนทางด้านปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๑ พระองค์ทรงแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดี ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนดีขึ้นและรัฐบาลมีกำไรเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากรัฐสภา แม้ในช่วงปลายรัชสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๑ จะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การทำนาไม่ได้ผล ราคาข้าวสูงขึ้น การค้าตกต่ำ ภาษีอากรสูง และรัฐสภาได้ต่อต้านนโยบายการผูกขาดของรัฐบาล พระองค์ก็ทรงแก้ปัญหาด้วยวิธีการขายทรัพย์สินมากกว่าการไปขอเงินช่วยเหลือจากรัฐสภา

สงครามดอกกุหลาบส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งในชีวิตและทรัพย์สินของพวกขุนนาง เมื่อต้องสูญเสียปัจจัยที่เป็นฐานอำนาจจึงทำให้ขุนนางไม่สามารถต่อกรกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ จึงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่พระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์ทิวดอร์จะดำเนินการเพิ่มพูนอำนาจของตน นอกเหนือจากความอ่อนแอของเหล่าขุนนางแล้ว เห็นได้ว่า ความสนใจ ความสามารถและบุคลิกภาพของพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองการปกครองก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์เพิ่มพูนขึ้นเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์มีบุคลิกภาพที่เข้มแข็งและมีความสามารถในทางการเมืองสูง จึงสามารถใช้รัฐสภาเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนอำนาจ รวมถึงการสนับสนุนการตัดสินใจและการดำเนินงานทางปกครองของตน เห็นได้จากในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๗ ใช้รัฐสภาเป็นเครื่องมือในการยืนยันสิทธิในพระราชสมบัติ รวมทั้งการรับสมบัติของฝ่ายสนับสนุนตระกูลยอร์ก ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามในสงครามดอกกุหลาบ และการที่พระเจ้าเฮนรีที่ ๘ สถาปนาศาสนาคริสต์นิกาย Church of England โดยรัฐสภาได้ให้การสนับสนุนและให้การรับรองว่าพระเจ้าเฮนรีที่ ๘ เป็นประมุขทางศาสนาเช่นเดียวกับการเป็นประมุขทางโลก เมื่อใดที่รัฐสภาสามารถรวมพลังได้อย่างเข้มแข็งพระมหากษัตริย์ก็จะพิจารณาแนวโน้มทางการเมืองและยอมโอนอ่อนผ่อนตาม การดำเนินนโยบายทางการเงินอย่างชาญฉลาดของพระมหากษัตริย์ราชวงศ์นี้ ทำให้พึ่งพารัฐสภาในการอนุมัติเงินน้อยลงและยังส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถนำเอาการอนุมัติเงินให้แก่พระมหากษัตริย์มาเป็นข้อต่อรองในการดำเนินนโยบายทางการเมืองการปกครองได้ เช่น ในช่วงต้นของรัชสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๑ พระองค์ทรงแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ดี ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนดีขึ้นและทำให้รัฐบาลมีกำไรเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากรัฐสภา แม้ในช่วงปลายรัชสมัยดังกล่าว

จะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็ตาม พระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๑ ก็ทรงแก้ปัญหาด้วยวิธีการขายทรัพย์สินแทนการขอเงินช่วยเหลือจากรัฐสภา นอกจากนี้การจัดรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยพระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำส่วนท้องถิ่นให้ดำรงตำแหน่ง Justice in Peace ทำหน้าที่บริการกิจการส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรม การจัดรูปแบบการปกครองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเด่นชัด อีกทั้ง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังเป็นที่ใช้วางใจและสนับสนุนอำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์มีความเจริญสูงสุดและไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์ทิวดอร์อีก ซึ่งอำนาจสูงสุดและเหนือกว่าอำนาจอื่นใดของพระมหากษัตริย์ในยุคนี้ได้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์นี้โดยแท้ เพราะพระองค์ทรงมีความเป็นผู้นำสูง เฉลียวฉลาด และกล้าหาญ จึงทำให้มีพระราชอำนาจและมีความมั่นคงในพระราชอำนาจนั้นมาก

ในช่วงปลายของสถาบันพระมหากษัตริย์ในยุคระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ อำนาจการเมืองยังอยู่ที่ตัวบุคคล โดยประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ยุคสมัยใดที่พระมหากษัตริย์ทรงมีความฉลาด มีความเป็นผู้นำ เข้มแข็ง และมีคุณธรรมแล้ว มักจะไม่มีปัญหาในการเมืองการปกครอง แต่หากยุคสมัยใดที่พระมหากษัตริย์ทรงอ่อนแอ ไม่เชี่ยวชาญการรบและการปกครองแล้ว บ้านเมืองก็จะวุ่นวาย อำนาจการเมืองในยุคนี้จึงเป็นของผู้ปกครอง ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคลผู้ปกครองนั้นเป็นสำคัญ อาจกล่าวได้ว่ายุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของอังกฤษนี้ การแสดงออกซึ่งอำนาจการเมืองมีที่มาจากตัวบุคคลอย่างแท้จริง ซึ่งอย่างไรก็ตามอำนาจที่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่ต่อเนื่องของการใช้อำนาจ ความไม่แน่นอนของการใช้อำนาจ และความชอบธรรมในการใช้อำนาจของพระองค์ตามมาในที่สุด

๓.๑.๓ สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบราชาธิปไตย (Limited Monarchy : ค.ศ. ๑๖๐๓ – ค.ศ. ๑๘๖๖)

๓.๑.๓.๑ ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับสภาสามัญ

เมื่อราชวงศ์สจิวต์เข้ามาปกครองอังกฤษต่อจากราชวงศ์ทิวดอร์ ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงขึ้นระหว่างพระกษัตริย์กับสภาสามัญ ภายใต้การ

ปกครองของพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ พระองค์ทรงศรัทธาในลัทธิเทวสิทธิ์และพยายามเสริมสร้างสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่เหนือรัฐสภาโดยอ้างทฤษฎีเทวสิทธิ์ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญแก่คณะองคมนตรีมากกว่าสภาสามัญ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับสภาสามัญ เซอร์เอ็ดเวิร์ด ค็อกในฐานะเป็นผู้นำของสภาสามัญที่แสดงบทบาทการคัดค้านการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์และเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์เคารพสิทธิและเสรีภาพในการอภิปรายของสมาชิกสภาสามัญ แต่พระเจ้าเจมส์ที่ ๑ เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะมีได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ โดยพระองค์ได้ยกเอาคำพิพากษาในคดีของเบทส์ ในปี ๑๖๐๕ มาเป็นข้ออ้างเพื่อรับรองความชอบธรรมในการกระทำของพระองค์ ทั้งที่ในความเป็นจริงการเรียงเรียงสำนวนคำพิพากษาดังกล่าวมีความผิดพลาด จนทำให้เกิดความเข้าใจว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจในทางการเมืองตามลัทธิเทวสิทธิ์ พระองค์จึงปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวและได้ประกาศแก่สภาสามัญว่า “มิให้อภิปรายเกี่ยวกับอำนาจและอภิสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ในอันที่จะเก็บภาษีสินค้าเข้าและสินค้าออก”^{๑๑๑} สภาสามัญจึงทำการตอบโต้พระมหากษัตริย์ด้วยการไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ มิได้เดือดร้อนจากการตอบโต้ดังกล่าวและทำการเรียกเก็บภาษีโดยพลการ โดยมีได้นำเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา เมื่อสภาทำการคัดค้านการกระทำดังกล่าว พระเจ้าเจมส์ที่ ๑ จึงทำการยุบสภาและจัดตั้งตุลาการพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาการกระทำที่ถือว่าเป็นการทรยศต่อราชบัลลังก์ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความขัดแย้งที่ความรุนแรงมากขึ้น และผลักดันให้สมาชิกสภาสามัญมีการรวมตัวเข้มแข็งมากขึ้น

๓.๑.๓.๒ บทบัญญัติแห่งการจำกัดพระราชสิทธิ์ : The Petition of Right,

๑๖๒๙^๑

เมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ขึ้นครองราชย์ภายหลังจากที่พระเจ้าเจมส์ที่ ๑ สวรรคตแล้ว การเรียกร้องของสภาสามัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการอภิปรายก็ยังคงมีอยู่เรื่อยมา ครั้นเมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ต้องการเงินเพื่อปราบจลาจลหรือเพื่อป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศจึงต้องเรียกประชุมสภาโดยหวังที่จะให้รัฐสภาอนุมัติเงินดังกล่าว แต่ความหวังของพระองค์ไม่เป็นผล เพราะสภาไม่ยอมทำการพิจารณาเรื่องการเงินและมุ่งจะสอบสวนพฤติกรรมของพระองค์

^{๑๑๑} เอส.บี. ชรีมส์, อังกฤษ ประวัติศาสตร์การปกครอง, นันทา โชติกะพุกกณะ แปล, (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๒), หน้า ๘๒.

เมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ เดือดร้อนทางด้านการเงินอย่างหนักจึงหันมาใช้วิธีบังคับเงินกู้จากราษฎร คนจนถูกบังคับให้เป็นทหาร โดยส่งกองทัพเข้าอยู่อาศัยในบ้านเพื่อเป็นการบีบบังคับส่วนคนรวย จะถูกจับกุมถ้าไม่ถวายเงินกู้และจะถูกคุมขังจนกว่าจะยอม ด้วยวิธีการเช่นนี้ทำให้พระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ได้เงินเป็นจำนวนมาก

ความล้มเหลวในด้านการเมืองทำให้พระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ต้องเรียกประชุมสภาอีกครั้งในปี ค.ศ. ๑๖๒๘ ก่อนการเรียกประชุมได้มีการปล่อยตัวผู้ต้องหาที่ถูกจำคุกเพราะไม่ยอมร่วมมือในเรื่องเงินกู้ และมีบางส่วนที่ได้รับการปล่อยตัวได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นในการอภิปรายครั้งนี้จึงมีการโจมตีการจับกุมคุมขังและการเรียกเก็บภาษีโดยพลการ นอกจากนี้รัฐสภาเห็นว่าความพยายามที่จะใช้กฎหมายในการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์อาจล้มเหลวเหมือนครั้งก่อนๆ จึงเปลี่ยนวิธีการโดยใช้การถวายฎีกาเพื่อแก้ไข ปัญหาต่างๆ โดยพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ยอมลงชื่อในฎีกาที่เรียกว่า “The Petition of Right, ๑๖๒๙” และมีการประกาศออกมาอย่างชัดเจนว่าจะไม่มีประชาชนคนใดจะถูกบังคับให้กู้เงิน ถวายเงิน หรือเสียภาษีโดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐสภา ประชาชนจะไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยปราศจาก ข้อกล่าวหาและห้ามมิให้กองทัพเข้าอยู่อาศัยในบ้านเรือนของประชาชนโดยปราศจากความยินยอม

เมื่ออำนาจการเมืองหรืออำนาจในการจัดระเบียบสังคมอยู่ที่ผู้ปกครอง ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคลผู้ปกครองเป็นสำคัญแล้ว การตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองอย่างเช่น Petition of Right, ๑๖๒๙ ดังกล่าวจึงเป็นปรากฏการณ์หนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรมของอำนาจการเมืองที่แสดงออกจากร่างกายบุคคลผู้ปกครองจนต้องมีการใช้บทกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง

ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภายังคงมีอยู่เรื่อยมาโดยเฉพาะในเรื่องของนโยบายปฏิบัติต่อศาสนจักร ซึ่งเป็นผลให้พระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ยุบ สภานานถึง ๑๐ ปี ในช่วงที่ไม่มีรัฐสภา พระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ใช้อำนาจพิเศษในการปกครองประเทศ ทำให้สภาสามัญไม่พอใจเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม พระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ก็ได้เรียกประชุมรัฐสภา อีกครั้งหนึ่งเพื่อขอความสนับสนุนในการในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างศาสนจักรกับ

พระมหากษัตริย์ เนื่องจากผู้นำทางศาสนาต้องการให้ศาสนจักรเป็นอิสระจากการปกครองของพระมหากษัตริย์ อีกทั้ง ชาวสก็อตแลนด์ก็ได้ต่อต้านนโยบายทางศาสนาของพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ในสถานการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐสภาอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าจึงเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์สัญญาว่าจะเคารพในสิทธิและเสรีภาพและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบกับการร่างกฎหมายหรือการเรียกเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระเจ้าชาร์ลไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามจึงทำการยุบสภาทั้งที่ประชุมกันเพียง ๒๒ วัน และเรียกประชุมเฉพาะสภาขุนนางเพื่อขอความสนับสนุน ด้านสภาขุนนางจึงแนะนำให้พระมหากษัตริย์เรียกประชุมรัฐสภาอีกครั้ง พระเจ้าชาร์ลเห็นด้วยกับข้อแนะนำดังกล่าวจึงเรียกประชุมรัฐสภา กฎหมายที่สำคัญที่ผ่านโดยรัฐสภาในยุคนี้คือ Triennial Act ๑๖๔๑ ซึ่งมีสาระสำคัญให้พระมหากษัตริย์ต้องเรียกประชุมรัฐสภาอย่างน้อยที่สุดปีละ ๓ ครั้ง พระมหากษัตริย์จะเลื่อนสมัยการประชุมรัฐสภาได้ก็ต่อเมื่อมีการเปิดประชุมครั้งแรกและได้ประชุมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๔๐ วัน และจะยุบสภานี้ได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น อีกทั้ง การจัดเก็บภาษีใดๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องศาสนายังคงปรากฏให้เห็น สมาชิกสภาสามัญซึ่งเป็นพวก Puritan (พวกที่ไม่เห็นด้วยกับนิกาย Church of England) เรียกร้องให้นิกาย Church of England ยึดถือรูปแบบตามนิกาย Presbyterian ของสก็อตแลนด์ ซึ่งจะมีผลให้เป็นการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกิจการทางศาสนา ข้อเสนอนี้ถูกคัดค้าน และพระเจ้าชาร์ลตัดสินใจใช้กำลังบุกสภาสามัญเพื่อทำการจับกุมผู้นำสมาชิกสภาสามัญ ๕ คน แต่บุคคลดังกล่าวหลบหนีไปได้ การดำเนินการของพระเจ้าชาร์ลในครั้งนี้เป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดการต่อต้านพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งในที่สุดพระเจ้าชาร์ลต้องหลบหนีออกนอกประเทศ

๓.๑.๓.๓ การปกครองแบบเผด็จการทหารของครอมเวลล์ : ระบอบรัฐสภา

เข้มแข็ง

ในช่วงเวลาที่พระเจ้าชาร์ลที่ ๑ หลบหนีไป ทำให้อังกฤษต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยใช้รูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “รัฐบาลโดยรัฐสภา” (Government by Assembly) ซึ่งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ

ถูกรวมไว้ที่รัฐสภา พระมหากษัตริย์ถูกแยกออกจากการใช้อำนาจทั้งปวง ในส่วนของการบริหารนั้น รัฐสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วยสามัญชน ๑๐ คน และขุนนาง ๕ คน และให้รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา นอกจากนี้ รัฐสภายังจัดตั้งกองกำลังพิเศษที่เรียกตนเองว่า Roundheads เพื่อต่อสู้กับพระมหากษัตริย์และพวก Cavaliers ที่ยังคงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ในสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้นใน ค.ศ. ๑๖๔๒-๑๖๔๖ กองกำลังพิเศษนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) และนายพลโทมัส แฟร์แฟก (Thomas Fairfax) สงครามกลางเมืองยุติลงโดยรัฐสภาเป็นฝ่ายชนะ และพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ ถูกประหารชีวิต

หลังจากทำการยึดอำนาจและประกาศยกเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว อำนาจทางการเมืองตกอยู่ในมือของสมาชิกสภาสามัญกลุ่มหนึ่งที่ต้องการให้มีการปกครองประเทศโดยระบบสาธารณรัฐ มีการจัดตั้งสภาแห่งชาติ (Council of State) ประกอบด้วยสมาชิก ๔๐ คน เพื่อทำการปกครองประเทศ สภาแห่งชาตินี้ต้องการให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง โดยมีรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน สิทธิของประชาชนจะได้รับการเทิดทูน แต่ในความเป็นจริง คณะผู้ปกครองเหล่านี้หาได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ข้างต้นไม่ แต่กลับใช้กำลังข่มขู่ประชาชนเพื่อที่จะดำรงอยู่ในตำแหน่งจนกลายเป็นการปกครองแบบทรวราชย์ กระทั่ง ค.ศ. ๑๖๕๐ นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ นำกำลังทหารยึดอำนาจจากสภาแห่งชาติ และได้สถาปนาระบบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารขึ้น คณะผู้ปกครองสภาแห่งชาติชุดนี้ประกอบด้วยทหารเป็นส่วนใหญ่ มีสมาชิกทั้งสิ้น ๑๔๐ คนโดยอ้างว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือกจากพระเจ้า สภานี้อยู่ในตำแหน่งเพียง ๓ เดือนก็ลาออกเพื่อเปิดทางให้นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์เข้ามาบริหารประเทศต่อไป

ภายใต้การปกครองของนายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาฉบับหนึ่ง เรียกว่า The Instrument of Government โดยยกเลิกแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา และรื้อฟื้นรูปแบบการปกครองในระบบพระมหากษัตริย์บางส่วนมาใช้ในรูปของ “ผู้พิทักษ์” โดยโครงสร้างการปกครองในยุคเผด็จการทหารนี้ประกอบด้วยรัฐสภาและรัฐบาล รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกจากประชาชนผู้สนับสนุนการปกครองแบบสาธารณรัฐ รัฐบาลประกอบด้วยหัวหน้ารัฐบาล เรียกว่า ผู้พิทักษ์ ซึ่งได้แก่นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ และคณะกรรมการอีกจำนวนหนึ่งและผู้พิทักษ์เป็นผู้เลือกจากรายชื่อที่รัฐสภาเสนอ

รัฐบาลมีอำนาจมากในกิจการเกือบทุกอย่าง เช่น การคลัง การทหาร และการปกครองท้องถิ่น ส่วนผู้พิทักษ์มีอำนาจควบคุมกำลังทหารอย่างเด็ดขาดในระหว่างที่ไม่มีการประชุมรัฐสภา สภาจะต้องเปิดประชุมอย่างน้อย ๑ ครั้ง ในทุก ๓ ปี และมีสมัยประชุมไม่น้อยกว่า ๓ เดือน สภามีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณพิเศษ แต่ผู้พิทักษ์มีอำนาจที่จะคัดค้านไม่เห็นด้วยโดยแจ้งให้รัฐสภาทราบภายใน ๒๐ วัน

ระบบเผด็จการทหารที่นายพลโอดิเวอร์ ครอบเวสต์นำมาใช้ ต้องประสบกับความล้มเหลว เพราะประชาชนยังต้องการที่จะให้ระบบพระมหากษัตริย์ยังคงอยู่ในที่สุดเกิดการขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและผู้พิทักษ์ นายพลโอดิเวอร์ ครอบเวสต์จึงทำการยุบสภา และได้จัดตั้งสภาขึ้นใหม่ รัฐสภาพยายามที่จะประนีประนอมกับนายพลโอดิเวอร์ ครอบเวสต์ ให้ยอมรับระบบพระมหากษัตริย์ แต่นายพลโอดิเวอร์ ครอบเวสต์ ก็บ่ายเบี่ยงตลอดมาและพยายามที่จะสงวนเอกสิทธิ์ของตนในการแต่งตั้งผู้สืบทอดตำแหน่ง เมื่อนายพลโอดิเวอร์ ครอบเวสต์ถึงแก่อนิจกรรม นายริชาร์ด บุตรชายผู้สืบทอดตำแหน่งผู้พิทักษ์ไม่อาจต้านทานอำนาจของรัฐสภาที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนได้ จึงลาออกจากตำแหน่งใน ค.ศ. ๑๖๕๙ ซึ่งนำไปสู่การรวบสานของระบบสาธารณรัฐในอังกฤษและมีการฟื้นฟูระบบกษัตริย์ขึ้นใหม่

ในปี ค.ศ. ๑๖๖๐ ได้มีการรื้อฟื้นสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้ราชวงศ์สจวร์ตเข้ามามีบทบาทในการปกครองโดยมีพระเจ้าชาร์ลที่ ๒ เป็นพระมหากษัตริย์ แต่ภายใต้การปกครองของพระเจ้าชาร์ลที่ ๒ ไม่ได้มีการพัฒนาหรือปฏิรูประบบการบริหารได้ดีไปกว่าที่ราชวงศ์ทิวดอร์และราชวงศ์สจวร์ตเคยมีมา พระมหากษัตริย์ยังคงพึ่งพารัฐสภาในการบัญญัติกฎหมายและการเก็บภาษีเช่นเคย และยังคงมีการแย่งบารมีระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภาอยู่เป็นประจำ สิ่งใหม่ๆ ที่ปรากฏให้เห็นในยุคนี้อย่างชัดเจน คือ การรวมกลุ่มทางการเมือง กลุ่มนิยมพระมหากษัตริย์เรียกว่า พรรคทอรี ส่วนกลุ่มที่ให้การสนับสนุนรัฐสภาต้องการให้รัฐสภามีสิทธิเสรีภาพปลอดจากการควบคุมของพระมหากษัตริย์เรียกว่า พรรควิก

ในส่วนรัฐสภาแม้จะไม่มีเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างและอำนาจรัฐสภามากนัก แต่รัฐสภายังคงดำเนินงานและผ่านมติที่สำคัญหลายประการ เช่น รัฐสภามีอำนาจที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารประเทศในเขตที่มีได้ กำหนดให้เป็นอำนาจพิเศษของพระมหากษัตริย์ การเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองท้องถิ่นจากที่เคยดำเนินการบริหารโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นการบริหารโดยคนในท้องถิ่นเอง

ขณะเดียวกันฝ่ายพระมหากษัตริย์แม้จะถูกจำกัดอำนาจลงโดยรัฐสภา แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังคงรักษาและเพิ่มพูนอำนาจของตนโดยวิธีทางนอกรัฐสภา เช่น การให้ความอุปถัมภ์แก่ทหารและขุนนางที่สำคัญๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้พระมหากษัตริย์ได้รับความจงรักภักดีเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายกองกำลังทหารได้โดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา มีสิทธิที่จะยับยั้งกฎหมายได้ในชั่วระยะเวลาหนึ่งและมีสิทธิที่จะให้มีการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาในบางกรณี

ในการปกครองของพระเจ้าชาร์ลที่ ๒ นี้ มีการรื้อฟื้นคณะองคมนตรีและให้มีอำนาจมากกว่าที่เคยเป็นมา คณะองคมนตรีเหล่านี้มีจำนวน ๔๐ คน ประกอบด้วยสมาชิก ๒ กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นขุนนางที่ใกล้ชิดและได้รับความไว้วางใจจากพระมหากษัตริย์ในการให้คำปรึกษาในเรื่องนโยบายการปกครอง กลุ่มหลังจะดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่สำคัญ เช่น เป็นเสนาบดีหรือรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ รัฐมนตรีเหล่านี้ถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ในการปกครองประเทศ การดำเนินงานของคณะองคมนตรีเหล่านี้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภามากขึ้น รัฐสภาพยายามที่จะลดอำนาจหรืออิทธิทธิพิเศษของพระมหากษัตริย์ลง โดยมีพรรควิกที่เป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนการต่อต้านพระมหากษัตริย์ ผลคือพระเจ้าชาร์ลที่ ๒ ยุบสภาใน ค.ศ. ๑๖๗๙ และมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาครั้งใหม่ในอีก ๑ ปีถัดมา รัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่นี้เรียกร้องให้พระมหากษัตริย์เรียกประชุมทุกปีและยังเรียกร้องให้ยุบกองกำลังทหาร พระเจ้าชาร์ลไม่ยินยอมตามคำเรียกร้อง ทำให้สถานการณ์รุนแรงขึ้น พระองค์จึงหันเหความสนใจของประชาชนโดยเรียกร้องให้ประชาชนเห็นแก่ประโยชน์ของชาติและเอาปัญหาด้านศาสนาขึ้นเป็นข้ออ้าง ในที่สุดรัฐสภาก็ถูกยุบ พระเจ้าชาร์ลใช้อำนาจปกครองโดยไม่มีรัฐสภาคอยค้ำอำนาจจนสวรรคตในปี ค.ศ. ๑๖๘๕

พระมหากษัตริย์พระองค์ต่อมาและเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์สุดท้ายของราชวงศ์สจวร์ตคือ พระเจ้าเจมส์ที่ ๒ พระองค์ต้องการปกครองประเทศแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ยังต้องการให้ประเทศอังกฤษเป็นคาทอลิก ความต้องการของพระองค์เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชนชั้นทางการเมืองไม่สามารถยอมรับได้ ทั้งพรรควิกและพรรคทอริจึงรวมตัวกันต่อต้านพระมหากษัตริย์พระองค์นี้ อีกทั้ง ฝ่ายศาสนาแลทธิ Church of England ก็ร่วมกันต่อต้านในการดำเนินการตามนโยบายทางด้านศาสนาของพระเจ้า

เจมส์ที่ ๒ ครั้นเมื่อพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ เสด็จหนีออกนอกประเทศทำให้อังกฤษไม่มีรัฐบาลและเป็น การสิ้นสุดการปกครองของราชวงศ์สจวร์ต

พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์นี้มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจแบบ เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทำให้ถูกต่อต้านมากและเกิดความพยายามในการสร้างอำนาจต่อรอง ในทางด้านต่างๆ ทำให้พระมหากษัตริย์ต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนของสภาอย่างมาก รวมทั้ง ในยุคนี้กระแสความนิยมในสภามีสูงขึ้น เห็นได้จากพระมหากษัตริย์ที่มีแนวคิดเทวดสิทธิ์ อย่างรุนแรงและปฏิเสธสภาก็จะถูกต่อต้านอย่างรุนแรง ความขัดแย้งดำเนินมาถึง จุดที่ต้องเปลี่ยนแปลงเมื่อพระมหากษัตริย์ขัดแย้งกับผู้นำทางศาสนา ในยุคพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงจนพระเจ้าชาร์ลต้องหลบหนีไป ทำให้ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ของ ประเทศอังกฤษว่างลง จึงเกิดการล้มล้างระบอบพระมหากษัตริย์ เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่า นอกจากปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาการเรียกเก็บภาษีแล้ว ปัญหาในเรื่องความขัดแย้งในลัทธิ ความเชื่อ และค่านิยมก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองได้เช่นเดียวกัน

เมื่อระบอบพระมหากษัตริย์ถูกล้มล้างไปแล้ว อังกฤษจึงเริ่ม เข้าสู่ยุคการปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากรัฐสภา ในยุคนี้รัฐสภาจึงมีอำนาจอย่างมาก รัฐสภา กลายเป็นองค์กรที่รวบเอาอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและบริหารไว้ในตัวเองโดยไม่มีอำนาจของ พระมหากษัตริย์มาคานไว้ ผู้ปกครองประเทศในยุคนี้คือ นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ โดยดำรง ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาและผู้นำกองทัพในเวลาเดียวกันซึ่งเมื่อพิจารณาตามระบบรัฐสภาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของตำแหน่งดังกล่าวมีความทับซ้อนกันในแง่ผลประโยชน์และ ความชอบธรรม การที่บุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งทั้งสองตำแหน่งนั้นเป็นการส่งเสริมให้ บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ และโดยที่นายพลครอมเวลล์มีบุคลิกเฉพาะตัวที่เข้มแข็ง เด็ดเดี่ยวและมีความสามารถด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้การใช้อำนาจของเขาเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จ เด็ดขาดมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากความเข้มแข็งในด้านการปกครองในช่วงของครอมเวลล์ มีหลักสำคัญอยู่ที่ตัวตนและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง มิใช่เพราะความเข้มแข็งและเหมาะสม ของระบบที่ได้รับการวางแผนและสืบทอดแต่อย่างใด จึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ขึ้นอีกครั้ง เมื่อครอมเวลล์เสียชีวิตลง บุตรชายของครอมเวลล์ไม่สามารถปกครองประเทศตาม แนวทางที่บิดาวางไว้ได้ การปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐครั้งแรกและครั้งเดียวของอังกฤษจึงจบ

สิ้นลง สะท้อนให้เห็นว่าการปกครองในรูปแบบเผด็จการ หรือรูปแบบที่มีบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้กุมอำนาจนี้ แม้จะมีประสิทธิภาพในด้านหนึ่ง หากแต่ความมีประสิทธิภาพนั้นก็ไม้อาจดำเนินอยู่เกินช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือไม่เกินช่วงอายุของผู้ปกครองยุคนั้น

เมื่ออำนาจของครอมเวลล์สิ้นสุดลง สังคมอังกฤษเริ่มตระหนักว่าการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐซึ่งอำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภานั้นมิได้สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการปกครองโดยรัฐสภาในยุคนั้นยังมีได้วางระบบการคานและดุลอำนาจระหว่างองค์กรทางนิติบัญญัติและบริหารอย่างเพียงพอ ทำให้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุคนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากมีการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์และการคานอำนาจโดยสภาขุนนางและสภาสามัญชน การปกครองโดยพระมหากษัตริย์จึงกลับมาอีกครั้ง ในยุคนี้ได้เกิดกลุ่มแนวคิดทางการเมืองสองกลุ่มที่มีแนวคิดแตกต่างกันอย่างชัดเจนคือ กลุ่มทอริซึ่งสนับสนุนระบบพระมหากษัตริย์ และกลุ่มวิกซึ่งสนับสนุนการปกครองในระบบรัฐสภา

๓.๑.๓.๔ การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution ๑๖๘๖) : การสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

หลังจากที่มีเกิดการขึ้นของแนวคิดทางการเมืองสองกลุ่มที่มีแนวคิดซึ่งแตกต่างกันอย่างชัดเจนคือ กลุ่มทอริที่สนับสนุนระบบพระมหากษัตริย์และกลุ่มวิกที่สนับสนุนการปกครองในระบบรัฐสภาในสมัยราชวงศ์สจวร์ต ความขัดแย้งของทั้งสองกลุ่มได้ทวีความรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะการขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์ในประเด็นทางศาสนา ทำให้ทั้งสองกลุ่มหันมาร่วมมือกัน โดยไปเชิญพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีแห่งฮอลแลนด์มาแก้ปัญหาและปกครองแทน กล่าวคือ เมื่อมีการโค่นล้มราชวงศ์สจวร์ตซึ่งนับเป็นการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของอังกฤษ เพราะถือว่สิ้นสุดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อไม่มีพระมหากษัตริย์จึงไม่อาจเรียกประชุมรัฐสภาที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ฉะนั้น จึงมีการเรียกสภาคอนเวนชั่นที่ประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภาในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ ๒ ยังเหลืออยู่มาประชุม สภาคอนเวนชั่นนี้มีมติให้เชิญพระเจ้าวิลเลียม ออฟ ออเรนจ์ และพระนางแมรีแห่งฮอลแลนด์เข้ามาเป็นพระมหากษัตริย์และราชินีของอังกฤษ สภาคอนเวนชั่นเปลี่ยนสถานะเป็นรัฐสภา จากนั้นรัฐสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายที่เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบ

รัฐสภาหลายประการ เช่น Bill of Right, ๑๖๘๙ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของพระมหากษัตริย์และคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐสภาได้เพิ่มเติมการคุ้มครองให้กว้างขวางออกไป เช่น กฎหมายใดที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะนำกลับมาใช้บังคับมิได้ สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะถูกจำกัดได้เฉพาะกรณีที่ประเทศตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ประชาชนที่ถูกจับกุมมีสิทธิที่จะได้รับการประกันตัวและห้ามเรียกหลักประกันเกินกว่าเหตุ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาตามกระบวนการยุติธรรม การจัดเก็บภาษีต้องบัญญัติเป็นกฎหมายและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐสภามีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการอภิปราย การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรีปราศจากการแทรกแซงของพระมหากษัตริย์ การมีกองกำลังทหารในยามปกติต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา การวางหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ทำให้ความมีอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ตามลัทธิเทวสิทธิ์สิ้นสุดลง นอกจากนี้ รัฐสภาได้มีการตรา Triennial Act หรือ The Meeting of Parliament Act อันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองว่า “พระมหากษัตริย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการปกครองและอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ จะมีอภิสิทธิ์เท่าที่รัฐสภามอบให้ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเพียงเครื่องมือในการปกครองและพระมหากษัตริย์เป็นเพียงบุคคลที่ครองตำแหน่งมิใช่เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองโดยเด็ดขาดอีกต่อไป”^{๑๓๒} และมีการกำหนดกฎเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐไว้ตาม The Act of Settlement, ๑๗๐๐

การกระทำดังกล่าวเป็นการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองมีลักษณะทางกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายในตัวเองเพราะเป็นการกำหนดจัดระเบียบอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐในฐานะเครื่องรองรับทางกฎหมายของอำนาจขึ้น ดังนั้น เมื่อ “รัฐ” ในฐานะสถาบันผู้มีอำนาจสูงสุดเกิดขึ้นแล้ว อำนาจนั้นต้องใช้โดยพระมหากษัตริย์ แต่ต่อไปนี้พระมหากษัตริย์ไม่ใช่เจ้าของอำนาจอีก พระมหากษัตริย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์กรที่ใช้อำนาจแทนรัฐในนามรัฐเท่านั้น และเมื่อเป็นเช่นนี้โดยสภาพแล้วอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ย่อมถูกจำกัดโดยสภาพของการกระทำแทนรัฐ

The Act of Settlement, ๑๗๐๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติว่า ต่อแต่นี้ไปการเข้าสู่การเป็นผู้มีอำนาจหรือการเป็นพระมหากษัตริย์จะมิได้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลอีก หากจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์

^{๑๓๒} สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ(กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, ๒๕๔๔), หน้า

ที่กำหนดไว้คือ The Act of Settlement, ๑๗๐๐ และเมื่อการจะเข้าสู่การเป็นผู้มีอำนาจเกิดขึ้นโดยกฎเกณฑ์แล้ว อำนาจที่มีอยู่จึงมิได้เป็นเอกสิทธิ์ส่วนตัวของบุคคลอีก แต่อำนาจได้กลายเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ พระมหากษัตริย์เป็นเพียงผู้มีหน้าที่ในการใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น จึงถือได้ว่ารัฐได้กำเนิดขึ้นในฐานะสถาบันผู้เป็นเจ้าของอำนาจการเมืองแล้ว

ในปี ค.ศ. ๑๗๑๔ รัฐสภาได้เชิญพระเจ้าจอร์จที่ ๑ แห่งราชวงศ์แฮนโนเวอร์ ซึ่งมีเชื้อสายเยอรมันมาเป็นพระมหากษัตริย์ พระองค์ไม่สามารถพูดภาษาอังกฤษได้และยังไม่สนใจในการปกครองประเทศ หลังจากที่พระองค์แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้วและเข้าเป็นประธานของที่ประชุมเพียงไม่กี่ครั้ง ทั้งฝ่ายพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีต่างไม่เข้าใจความต้องการของกันและกัน ดังนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๑๗ พระมหากษัตริย์จึงไม่เข้าร่วมประชุมกันคณะรัฐมนตรี ความไม่สนใจในกิจการบ้านเมืองทำให้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของประเทศมาอยู่ที่หัวหน้าคณะรัฐมนตรี นั่นก็คือ เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำสมาชิกสามัญของกลุ่มวิกที่มีเสียงข้างมากในสภาในเวลาเดียวกัน การที่เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพลเป็นทั้งผู้นำในคณะรัฐมนตรีและในสภาสามัญจึงนับได้ว่าเป็นเสมือนนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษ^{๑๓๓}

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเมื่อพระเจ้าจอร์จที่ ๓ ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ในปี ค.ศ. ๑๖๗๐ พระองค์ให้ความสนใจในเรื่องการปกครองบ้านเมืองและต้องการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง พระองค์ไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่มาจากกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากเพราะเหมือนเป็นการบีบบังคับให้พระองค์ต้องยอมรับรัฐมนตรีที่พระองค์ไม่ประสงค์และเท่ากับว่าพระองค์ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มการเมือง

ด้วยเหตุนี้ พระองค์จึงใช้สิทธิพิเศษของพระองค์ในการคัดเลือกคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ ส่งผลให้กลุ่มการเมืองต่างไม่พอใจเป็นอย่างยิ่งและเมื่อพระเจ้าจอร์จที่ ๓ ประสบกับความล้มเหลวในนโยบายอาณานิคมอเมริกาทำให้พระองค์ต้องยอมรับฟังความคิดเห็นของรัฐสภาและกลุ่มการเมืองในเรื่องของการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี

^{๑๓๓} สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร(กรุงเทพมหานคร: ภาควิชา การปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙), หน้า ๑๕.

ยังสามารถที่จะพิจารณาและเสนอความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางมากกว่าอดีต โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพระมหากษัตริย์ การเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ว่าการที่รัฐมนตรีคนใดจะเสนอเรื่องใดๆ ต่อพระมหากษัตริย์จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์ได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีมีความเห็นเช่นใด

พระเจ้าจอร์จที่ ๓ ได้แต่งตั้งนายวิลเลียม พิตท์ เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี การที่วิลเลียม พิตท์มีบุคลิกภาพที่เข้มแข็งส่งผลให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้มีอิทธิพลและเข้มแข็งมาก อำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐมนตรีได้หยั่งรากลึกจนพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ไม่สามารถดึงอำนาจกลับคืนมาได้ดังเดิม

การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของรัฐสภาซึ่งถือเป็นพื้นฐานของระบบรัฐสภาในปัจจุบันและสิ้นสุดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แสดงให้เห็นถึงอำนาจสูงสุดของสภาซึ่งแม้ประเทศจะมีได้ปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากรัฐสภาเหมือนเช่นในยุคของสาธารณรัฐแล้ว แต่อิทธิพลของรัฐสภาก็ยังดำรงอยู่ตลอดมาและมีมากจนกระทั่งสามารถกำหนดตัวประมุขของประเทศได้ ทำให้พระมหากษัตริย์ในยุคนี้มีได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเหมือนดังในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองโดยรัฐสภาเริ่มหยั่งรากลึก และเติบโตอย่างเป็นรูปธรรม แนวทางการจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์มีความเป็นระบบมากขึ้น ด้วยการที่สภาออกกฎหมายเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ รวมทั้งสิทธิ เสรีภาพของประชาชนก็ได้รับความคุ้มครองมากขึ้นเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จึงถูกเรียกว่า “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” เนื่องจากความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา จนกระทั่งสามารถกำหนดบุคคลที่จะขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ได้นั่นเอง นอกจากนั้นรัฐสภายังได้พิจารณาร่างกฎหมายที่เป็นรากฐานของระบบรัฐสภาในปัจจุบัน ร่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะถูกจำกัดได้ต่อเมื่อประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉินเท่านั้น

๓.๑.๔ สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy : ค.ศ. ๑๘๖๖ - ปัจจุบัน)

เนื่องจากอิทธิพลของการปฏิวัติฝรั่งเศสและการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมประกอบกับแนวคิดเรื่องเสรีนิยมและทุนนิยมเริ่มแพร่หลายมากขึ้น สิ่งต่างๆ

เหล่านี้ได้ลดทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์และมีการถ่ายโอนอำนาจไปสู่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา แม้ว่าคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจะกลายเป็นศูนย์กลางของอำนาจแต่ก็ยังไม่ีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐสภายังไม่เป็นประชาธิปไตย สภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกที่จากการสืบสายโลหิตมีอำนาจและอิทธิพล ส่วนสภาสามัญก็ยังไม่ีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะในเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่กลับไม่มีตัวแทนในสภาสามัญ ในขณะที่เมืองเล็กๆ ที่มีความสำคัญน้อยกลับไม่มีตัวแทนอยู่ในสภาสามัญ ด้วยเหตุนี้จึงมีการเรียกร้องให้ปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ การเรียกร้องดังกล่าวมีทั้งพวกที่ให้การสนับสนุนและพวกที่ต่อต้าน พวกที่ให้การสนับสนุน ได้แก่ ชนชั้นกลาง นักอุตสาหกรรม พ่อค้า ช่างฝีมือและกลุ่มวิวก ส่วนพวกที่ต่อต้านได้แก่ พระมหากษัตริย์ ขุนนาง ศาสนจักรนิกาย Church of England ขุนนางชนบทและเจ้าของที่ดิน แต่เมื่อแรงสนับสนุนมีมากกว่าจึงมีการปฏิรูปการเมืองจึงมีการออกเป็นพระราชบัญญัติการปฏิรูปการเมือง (Reform Act, ๑๘๓๒) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ประการแรก ยกเลิกระบบการเลือกตั้งแบบเดิมและจัดสรรจำนวนผู้แทนให้เหมาะสมกับพื้นที่ ประการที่สอง เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครและออกเลือกตั้ง โดยขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ผู้เช่าที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินไม่ว่าในรูปแบบใด และค่าของทรัพย์สินที่ใช้กำหนดการมีสิทธิไม่สูงนัก ทำให้ชนชั้นกลางและชนชั้นต่ำมีสิทธิทางการเมือง

ในปี ค.ศ. ๑๘๖๗ มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งอีกครั้ง มีการขยายสิทธิเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์จำนวนประชากรแทนคุณสมบัติการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หัวหน้าครอบครัวและผู้เสียภาษีค่าเช่าบ้านหรือที่ดินไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๐ ปอนด์ก็ได้รับสิทธิเลือกตั้ง การปฏิรูปครั้งนี้ทำให้ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้รับสิทธิเลือกตั้งจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบ ๒ เท่าตัว อย่างไรก็ตาม กรรมกรในชนบทที่ไม่มีที่ดินยังคงไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว การที่จำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากขึ้นส่งผลให้สภาสามัญตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและนโยบายพรรคการเมืองเริ่มมีบทบาทมากขึ้นในสภา

แม้จะมีการปฏิรูปการเลือกตั้ง แต่ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องการจัดสรรจำนวนผู้แทนอย่างไม่เหมาะสม ในเขตเมืองและเมืองอุตสาหกรรมที่มีประชากรหนาแน่นได้รับการจัดสรรผู้แทนต่ำกว่าเมืองชนบทที่เป็นเขตเกษตรกรรมที่มีประชากรน้อย ดังนั้นจึงมีการออกกฎหมาย The Franchise Act, ๑๘๖๔ ที่กำหนดสิทธิเลือกตั้งให้แก่พลเมืองที่เป็นชายโดยลดคุณสมบัติการมีทรัพย์สินให้ต่ำลง ทำให้ชนชั้นกรรมกรมีสิทธิเลือกตั้ง และ The Redistribution

of Seats Act, ๑๘๘๕ ที่กำหนดให้มีการจัดสรรจำนวนผู้แทนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรของแต่ละท้องถิ่น

การปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญปรากฏขึ้นอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๑๘ พรรคการเมืองต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง จึงผลักดันกฎหมายเลือกตั้งที่ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงเรื่องเพศ เศรษฐกิจ ชนชั้นและอาชีพ โดยออกมาในรูปของ The Representation of The People Act, ๑๙๑๘ อันมีสาระสำคัญว่าด้วยการยกเลิกคุณสมบัติเรื่องทรัพย์สินหรืออัตราภาษีที่เสีย ให้สิทธิแก่บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๖ เดือนและได้ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเอาไว้ ให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นเขตเลือกตั้งผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยจะได้สิทธิมีตัวแทนโดยอัตโนมัติ ให้สิทธิเลือกตั้งแก่สตรีที่มีอายุ ๓๐ ปีขึ้นไป (ในปี ค.ศ. ๑๙๒๘ ลดเป็น ๒๑ ปี) และกำหนดเงินที่ใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในกฎหมายดังกล่าวอีกหลายประการ จึงสรุปได้ว่าให้ยกเลิกการมีตัวแทนของมหาวิทยาลัยในสภา ยกเลิกการกำหนดมูลค่ามูลค่าทรัพย์สินขององค์การธุรกิจและให้สิทธิเลือกตั้งแก่องค์การธุรกิจ จัดสรรจำนวนผู้แทนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร ให้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์แก่ผู้ที่เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ จึงก่อให้เกิดความเสมอภาคของประชาชนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนซึ่งเป็นบรรทัดฐานสากลของระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปรัฐสภาและการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งโดยกฎหมายหลายฉบับที่ออกมาในช่วงนี้ทำให้มีตัวแทนโดยตรงจากประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ เป็นผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ค่อยๆ ถูกยกให้พ้นจากในทางการเมือง จนกระทั่งกลายเป็นสถาบันที่ไม่มีอำนาจที่แท้จริงในทางการเมือง หรือไม่มีอำนาจตัดสินใจในทางการเมือง คงมีแต่พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ตามจารีตประเพณี และตามกฎหมายอื่นๆ เช่นนี้ จึงกลายเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ส่วนความรับผิดชอบ

* ปัจจุบันตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการเลือกตั้ง ปี ค.ศ. ๒๐๐๖ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องอายุ ๑๘ ปีหรือมากกว่า

ในทางการเมืองการปกครองต่อรัฐสภาได้ตกมาอยู่ที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีอย่างเต็มรูปแบบ

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อังกฤษยังคงไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่บทบาทและอำนาจของสถาบันดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต แท้จริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเริ่มต้นตั้งแต่ใน ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การที่พระมหากษัตริย์ลงนามใน “บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา” เท่ากับเป็นการยินยอมให้จำกัดอำนาจของตนทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แม้ในบริบททางประวัติศาสตร์การจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวมิได้มาจากความประสงค์ของพระองค์เองก็ตาม บทบัญญัติแมกนาคาร์ตาจึงกลายเป็นรากฐานส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษในปัจจุบัน การจำกัดอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ถูกเน้นย้ำอีกครั้งเมื่อรัฐสภาที่มีอำนาจมากขึ้นและออกกฎหมาย “The Petition of Right, ๑๖๒๙” ที่ห้ามมิให้พระมหากษัตริย์จำคุกบุคคลโดยปราศจากคำพิพากษาของศาลและเป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันเสรีภาพของบุคคลฉบับแรก กฎหมายเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในทางอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา โดยพระมหากษัตริย์ต้องยอมรับในอำนาจของรัฐสภาที่เพิ่มพูนขึ้น ต่อมาในปี ๑๖๘๙ รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Bill of Right อันมีหลักการสำคัญว่าพระมหากษัตริย์จะไม่จัดเก็บภาษีอากร มีกองกำลังทหาร หรือทำการยกเลิกกฎหมายโดยปราศจากความเห็นชอบจากรัฐสภา

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์นี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์มีที่อยู่ออย่างล้นพ้นในอดีตค่อยๆ ลดน้อยถอยลงตามลำดับ ในบางยุคที่พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจกระทบต่อผลประโยชน์ได้เสียของเหล่าบรรดาขุนนางและประชาชนก็จะเกิดปฏิกิริยาต่อต้าน ประกอบกับการกำเนิดรัฐสภาที่เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองการปกครอง และการเปลี่ยนแปลงในระบอบการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ต้องดำรงตนอยู่ภายใต้กฎหมายจึงไม่สามารถใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองได้โดยตรง การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการเสมอ พระมหากษัตริย์จึงมีฐานะเป็นประมุขของประเทศแต่ไม่มีอำนาจในการปกครองหรือพระองค์ทรงปกเกล้าแต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but not rules.)

อย่างไรก็ตาม ในสถานะทางด้านสังคมแล้ว สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นสัญลักษณ์ของความ เป็นเกียรติยศอันสง่างามและสูงส่งของประชาชนในชาติ

กล่าวโดยสรุป ประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่ยาวนาน เริ่มตั้งแต่ยุคแองโกล-แซกซอนซึ่งมีความเชื่อในระบบเทวสิทธิ์ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ปกครองโดยความประสงค์ของพระเจ้า และต่อมายุคนอร์มันเกิดระบบศักดินาขึ้น ซึ่งทำให้พระมหากษัตริย์ต้องอาศัยนักบวชและขุนนางในการขยายอำนาจหน้าที่ไปยังหัวเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ ต่อมา ประเทศอังกฤษเริ่มเข้าสู่ยุครวมศูนย์การปกครองไว้ที่พระมหากษัตริย์ มีการตั้งมหาสภาเพื่อแสดงว่าพระมหากษัตริย์มิได้ใช้พระราชอำนาจตามพระทัยของพระองค์เพียงฝ่ายเดียว แต่มหาสภานั้นอยู่ในฐานะฝ่ายบริหารซึ่งมาจากนักบวชและขุนนาง ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าความเห็นชอบของมหาสภาเป็นฐานอำนาจที่แท้จริงของพระมหากษัตริย์

แนวทางการควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นเริ่มอย่างเป็นรูปธรรมโดยบทบัญญัติแมกนาคาร์ตาซึ่งมีสาระสำคัญว่า พระมหากษัตริย์จะขึ้นภาษีได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากมหาสภา พระมหากษัตริย์ต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน กำหนดขอบเขตอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย อย่างไรก็ตามแมกนาคาร์ตาไม่ได้ปฏิเสธรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หากแต่แมกนาคาร์ต้ามุ่งจำกัด ควบคุมการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์มิให้เป็นการใช้อำนาจที่ล้นพ้นและตามอำเภอใจ มากจนเกินขอบเขต โดยการเน้นว่าการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เมื่อพระมหากษัตริย์ลงนามในมหาบัตรแมกนาคาร์ตา ก็เท่ากับเป็นการเปลี่ยนดุลอำนาจจากความมีอำนาจล้นพ้นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว มาสู่การดุลและคานอำนาจกันระหว่างพระมหากษัตริย์และสภา

เมื่อดุลอำนาจเปลี่ยนมือจากพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว มาสู่การต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และสภาซึ่งถือว่าเป็นชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลที่เป็นพลเมืองฐานหลักในสังคมอันได้แก่ประชาชนทั่วไป โดยมากแล้วพระมหากษัตริย์เป็นฝ่ายที่ประสบความสำเร็จในการแสวงหาฐานอำนาจจากประชาชนมาสนับสนุนการใช้อำนาจก่อนฝ่ายขุนนาง

หากพระมหากษัตริย์ไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจแล้ว แนวโน้มของชาวอังกฤษก็ยังคงมีความเชื่อมั่นในตัวพระมหากษัตริย์มากกว่าขุนนาง

ในช่วงราชวงศ์ทิวดอร์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็กลับมารุ่งเรืองอย่างมากขึ้นอีกครั้ง เนื่องจากแนวคิดเรื่องการสนับสนุนอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นหนึ่งเดียวและสูงที่สุด อีกทั้งพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นยังอ้างการสร้างเอกภาพของชาติมาเป็นเหตุผลสนับสนุนการใช้อำนาจของตัวเอง ในขณะที่ในยุคของราชวงศ์สจวร์ตก็สะท้อนผลในทางตรงข้ามได้อย่างชัดเจน พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์นี้มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทำให้ถูกต่อต้านมากและเกิดความพยายามในการสร้างอำนาจต่อรองในทางด้านต่างๆ ทำให้พระมหากษัตริย์ต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนของสภาอย่างมาก รวมทั้งในยุคนี้กระแสความนิยมในสภามีสูงขึ้นต่อมากเกิดความขัดแย้งถึงจุดที่ต้องเปลี่ยนแปลงเมื่อพระมหากษัตริย์ขัดแย้งกับผู้นำทางศาสนาซึ่งทำให้ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษว่างลงจึงเกิดการล้มล้างระบอบพระมหากษัตริย์

อังกฤษจึงเริ่มเข้าสู่ยุคการปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากรัฐสภา ในยุคนี้รัฐสภาจึงมีอำนาจอย่างมาก รัฐสภากลายเป็นองค์กรที่รวบรวมเอาอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและบริหารไว้ในตัวเองโดยไม่มีอำนาจของพระมหากษัตริย์มาคานไว้ การปกครองในรูปแบบเผด็จการหรือรูปแบบที่มีบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้กุมอำนาจนี้ แม้จะมีประสิทธิภาพในด้านหนึ่ง แต่ความมีประสิทธิภาพนั้นก็ไม้อาจดำเนินอยู่เกินช่วงอายุของผู้ปกครองนั้นได้ จึงทำให้สังคมอังกฤษเริ่มตระหนักว่าการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐซึ่งอำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภานั้นมิได้สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ การปกครองโดยพระมหากษัตริย์จึงกลับมาอีกครั้ง ในยุคนี้ได้เกิดกลุ่มแนวคิดทางการเมืองสองกลุ่มที่มีแนวคิดแตกต่างกันอย่างชัดเจนและเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงจนนำมาสู่การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของรัฐสภา แสดงให้เห็นถึงอำนาจสูงสุดของสภาและมีมากจนกระทั่งสามารถกำหนดประมุขของประเทศได้ ทำให้พระมหากษัตริย์ในยุคนี้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเหมือนดังในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองโดยรัฐสภาเริ่มหยั่งรากลึกและเติบโตอย่างเป็นรูปธรรม และแนวทางการจำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์มีความเป็นระบบมากขึ้นด้วยการที่สภาออกกฎหมายเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์

จากวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษที่ได้ปรับตัวมาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่เริ่มแสดงให้เห็นระบอบที่พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขของรัฐทางปกครองไปบนเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญกล่าวคือเป็นระบอบพระมหากษัตริย์แบบอำนาจจำกัด จนถึงปัจจุบันที่แสดงถึงระบอบพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่ไม่ได้ทรงปกครอง กล่าวคือ เป็นทั้งระบอบพระมหากษัตริย์แบบอำนาจจำกัด และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้พัฒนามาสู่การกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีบทบาทที่จำกัดมากในกรณีที่จะทรงกระทำการในทางการเมืองที่ปราศจากการแนะนำจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ นั่นคือ บทบาทที่ใช้อำนาจได้อย่างแท้จริงในทางการเมืองแทบจะไม่เหลืออยู่เลยโดยเป็นเพียงสถาบันที่สงวนไว้เพื่อแสดงถึงเกียรติยศของบ้านเมืองเท่านั้น

๓.๒ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ

วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาอังกฤษมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะ บทบาทและอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งในปัจจุบันนี้วิวัฒนาการของพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์เป็นยุคของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยกลไกของระบอบดังกล่าวทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ให้พ้นจากทางการเมือง กล่าวคือ เป็นไปตามหลักการที่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมือง ทำให้การกระทำใดๆ ของพระมหากษัตริย์จะปฏิบัติตามไปตามคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์อังกฤษจึงอยู่เหนือการเมืองและการกระทำใดๆ ของพระมหากษัตริย์จะปฏิบัติตามคำกราบบังคมทูลแนะนำจากฝ่ายการเมืองคือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น ดังนั้น วิวัฒนาการของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ จึงได้ลำดับมาตั้งแต่ยุคการก่อตัวขึ้นของสังคม และหากพระราชอำนาจใดที่ได้รับการยอมรับและมีการปฏิบัติต่อเนื่องติดต่อกันมาเป็นเวลานาน จะถือว่าเป็นพระราชอำนาจตามจารีตประเพณี เมื่อช่วงเวลาผ่านเข้ามาถึงยุคระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษสามารถพิจารณาได้ตามกฎหมายของรัฐสภาที่ได้ตราขึ้น

๓.๒.๑ การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์

การเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์หรือการขึ้นครองราชย์ในประเทศอังกฤษ^{๑๓๔} นั้น มีทั้งหลักเกณฑ์ที่มีใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา กล่าวคือ จะใช้หลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ตามหลักสายโลหิต (Hereditary) โดยพระมหากษัตริย์จะทรงขึ้นครองราชย์จากการสืบทอดทางสายโลหิตมิใช่จากการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง หลักการขึ้นครองราชย์ตามหลักสายโลหิตมีอยู่ว่า พระราชโอรสลำดับแรกของพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่จะเป็นรัชทายาทสืบทอดราชบัลลังก์ และได้รับตำแหน่ง Duke of Cornwall ในทันที หลังจากนั้นจะได้รับแต่งตั้งเป็น Prince of Wales หากในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรส ผู้ที่อยู่ในสายสืบราชสมบัติลำดับถัดไปจะได้แก่ พระราชธิดาของพระมหากษัตริย์หรือพระชนิษฐาของพระมหากษัตริย์ และสำหรับกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่มีทั้งพระราชโอรสและพระราชธิดา สิทธิในการขึ้นครองราชย์สมบัติอาจจะถูกแทนที่ได้ หากต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชโอรส

สำหรับหลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภานั้น เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. ๑๕๘๙ โดยรัฐสภาได้อัญเชิญเจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์และเจ้าหญิงแมรีขึ้นครองราชย์ จากกรณีเกิดสุญญากาศทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ ได้หลบหนีออกจากประเทศในเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐสภาประกาศว่าราชบัลลังก์ว่างลง จึงจำเป็นต้องอัญเชิญเจ้าชายวิลเลียมและเจ้าหญิงแมรีขึ้นครองราชย์แทน ถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่เน้นย้ำถึงอำนาจของรัฐสภาในการที่จะควบคุมการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์โดยแท้ จนกระทั่งปัจจุบันนี้ การขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์จะเป็นไปตามที่ Act of Settlement ๑๗๐๑, Act of Union Scotland ๑๗๐๗, และ Act of Union with Ireland ๑๘๐๐ กำหนดไว้

ที่มาของ Act of Settlement ๑๗๐๑ เริ่มต้นขึ้นในปี ๑๘๖๖ จากเหตุการณ์การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ที่แต่เดิมนั้นกฎหมายการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์อังกฤษหรือการสืบราชสันตติวงศ์นั้นจะเป็นไปตามที่ Petition of Right, ๑๖๘๙ บัญญัติไว้ โดยใน Petition of Right, ๑๖๘๙ ได้บัญญัติว่า การเสด็จลี้ภัยไปต่างแดนของพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ ถือเป็นการสละราชสมบัติโดยปริยาย จึงให้พระราชธิดาในพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ พร้อมด้วย

^{๑๓๔} Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*(Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 45 – 59.

พระสวามีเสด็จขึ้นครองราชย์แทน ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นพระราชินีนาถแมรีที่ ๒ และพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ ตามลำดับ โดยทั้งสองพระองค์ทรงปกครองประเทศร่วมกัน

ต่อมา ผู้ที่มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากพระราชินีนาถแมรีที่ ๒ และพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ คือ พระราชโอรสและพระราชธิดาของทั้งสองพระองค์ หลังจากนั้นแล้ว พระกนิษฐาของพระราชินีนาถแมรีที่ ๒ ทรงเป็นรัชทายาทลำดับถัดมาที่ขึ้นครองราชย์นั้นคือ เจ้าหญิงแอนน์ และเมื่อสิ้นสุทธรัชสมัยของเจ้าหญิงแอนน์ รัชทายาทที่ขึ้นครองราชย์ต่อมา

เมื่อพระราชินีนาถแมรีที่ ๒ เสด็จสวรรคตเมื่อปี ค.ศ. ๑๖๙๔ และพระราชโอรสพระองค์สุดท้ายของเจ้าหญิงแอนน์สิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. ๑๗๐๐ และพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓

ก็มิได้ทรงอภิเษกสมรสใหม่แต่อย่างใด อีกทั้งโอกาสที่เจ้าหญิงแอนน์จะมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดานั้นมีน้อยมาก ด้วยพระชนมายุที่มากขึ้น จึงทำให้เกิดสุญญากาศของการสืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ชั้น รัฐสภาจึงเห็นเป็นความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ โดยมีเจตนารมณ์ดังนี้

๑. เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนเกี่ยวกับตัวบุคคล ผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากพระมหากษัตริย์ทั้งสองพระองค์ข้างต้น โดยในพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้เป็นเจ้าหญิงแอนน์

๒. เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้สืบราชสันตติวงศ์จะเป็นศาสนิกชนนิกายโปรเตสแตนต์

๓. เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่มีความสามารถในการสืบราชสันตติวงศ์อ้างการมีสิทธิดังกล่าว ซึ่งได้แก่ เจมส์ ฟรานซิส, เอ็ดเวิร์ด สจวต, และ ลุยซา มาเรีย เทเรซา สจวต

เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของ Act of Settlement ๑๗๐๑ ที่เกี่ยวข้องกับ การสืบราชสันตติวงศ์มีดังนี้

๑. การสืบราชสันตติวงศ์ของอังกฤษจะสืบทอดต่อจากเจ้าหญิงโซเฟียแห่งฮาโนเวอร์ ซึ่งเป็นพระราชนัดดาในสมเด็จพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ และสมเด็จพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑

๒. ผู้ที่สืบเชื้อสายจากเจ้าหญิงโซเฟียจะต้องเป็นศาสนิกชนนิกายโปรเตสแตนต์ ซึ่งยังมีได้อภิเษกสมรสกับศาสนิกชนโรมันคาทอลิก ตาม Act of Settlement แล้ว ผู้ที่เป็นศาสนิกชน

โรมันคาทอลิกหรืออภิเษกสมรสกับศาสนิกชนโรมันคาทอลิกจะถูกห้ามจากการเป็นผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติตลอดกาล

๓. พระมหากษัตริย์ต้องทรงนับถือศาสนาคริสต์ นิกาย Church of England อันเป็นการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์อย่างเช่นในรัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ ที่เปลี่ยนไปเป็นศาสนิกชนโรมันคาทอลิกจนทำให้เกิดความขัดแย้งภายในประเทศ และเกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในปี ค.ศ. ๑๖๘๘

๔. ถ้าผู้ที่จะเสด็จขึ้นครองราชย์มิใช่ชาวอังกฤษโดยกำเนิด อังกฤษจะไม่อนุญาตให้เข้าร่วมสงครามเพื่อยึดครองอาณาบริเวณที่มีได้เป็นของราชบัลลังก์อังกฤษโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐสภา หลักเกณฑ์นี้สืบเนื่องมาจากราชวงศ์ฮาโนเวอร์ของเยอรมนีทรงขึ้นครองราชย์บัลลังก์อังกฤษ โดยผู้ที่จะเสด็จขึ้นครองราชย์นั้นเป็นเจ้าผู้ครองของอาณาบริเวณที่เป็นฮาโนเวอร์ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์นี้ได้สิ้นสุดลงเมื่อสมเด็จพระราชินีนาถวิกตอเรียเสด็จขึ้นครองราชย์ เพราะพระองค์ไม่สามารถเป็นผู้ครองราชอาณาจักรฮาโนเวอร์ได้ตามกฎชาลิกที่ใช้กันในเยอรมนี ณ ขณะนั้น กล่าวคือกฎชาลิกเป็นกฎที่ห้ามมิให้สตรีขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ แต่การที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ไม่สามารถออกจากอังกฤษ สกอตแลนด์ หรือไอร์แลนด์ได้โดยมิได้รับการอนุมัติจากรัฐสภานั้น ทำให้เกิดข้อขัดข้องต่อการบริหารราชการแผ่นดินของพระเจ้าจอร์จที่ ๑ ผู้ทรงเป็น Elector of Hannover และดยุคแห่งบรันสวิค-ลินเนอ์เบิร์กของจักรวรรดิโรมัน มาตรานี้จึงถูกยกเลิกในปี ค.ศ. ๑๗๑๖ เพราะพระองค์ทรงมีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางหรือทรงมีพระราชประสงค์ที่จะไปพำนัก ณ ฮาโนเวอร์บ่อยครั้ง

เมื่อพิจารณาตาม Bill of Right, ๑๖๘๙ และ Act of Settlement, ๑๗๐๑ แล้วพบว่า หลักเกณฑ์การขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภาได้ ซึ่ง Act of Settlement, ๑๗๐๑ เป็นพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการสืบราชบัลลังก์แห่งอังกฤษต่อจากสมเด็จพระราชินีนาถแอนน์ ที่มีสาระสำคัญให้เจ้าหญิงโซเฟียแห่งฮาโนเวอร์ ผู้ทรงเป็นพระราชนัดดาในสมเด็จพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ แห่งอังกฤษขึ้นครองราชย์ และผู้ที่จะสืบราชสันตติวงศ์ต่อจากเจ้าหญิงโซเฟียต้องเป็นศาสนิกชนนิกายโปรเตสแตนต์ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ค.ศ. ๑๗๐๑ และต่อมาได้มีเสนาอัญัติแก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติให้ครอบคลุมไปถึงราชบัลลังก์แห่งสกอตแลนด์และไอร์แลนด์ ทั้งนี้ตาม Act of Union Scotland, ๑๗๐๗ และ Act of Union with Ireland, ๑๘๐๐

เมื่อทราบถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์แล้ว พระราชพิธีการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์มีหลักการอยู่ว่า ทันทีพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตราชสมบัติจะตกเป็นของรัชทายาททันทีโดยอัตโนมัติ หลังจากนั้นจึงจะมีพิธีพระบรมราชาภิเษกโดยพระราชพิธีดังกล่าวในปัจจุบันยังคงมีหลักการและพื้นฐานเดียวกันกับยุคแห่งโกลแดกซอน ซึ่งเป็นพระราชพิธีที่สื่อความหมายว่า พระมหากษัตริย์องค์ใหม่ทรงเป็นที่ยอมรับของประชาชนและถูกเลือกโดยประชาชน

กฎหมายที่เกี่ยวกับการขึ้นครองราชย์ มีดังนี้

๑. ตาม Accession Declaration Act, ๑๙๑๐ พระมหากษัตริย์จะต้องทรงประกาศต่อรัฐสภาในคราวแรกที่จะทรงทำได้หลังจากขึ้นครองราชย์ว่า พระองค์ทรงศรัทธาต่อนิกายโปรเตสแตนต์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตาม Act of Settlement ที่ห้ามพระมหากษัตริย์นับถือนิกายโรมันคาทอลิก

๒. ตาม Act of Settlement ๑๗๐๑ Accession Declaration ๑๙๑๐ และ Coronation Oath Act ๑๖๗๙ พระมหากษัตริย์จะต้องทรงกล่าวคำสาบานในวันบรมราชาภิเษก ส่วนกรณีคำสาบานก็จะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว

๓. ตาม Act of Union with Scotland ๑๗๐๖ พระมหากษัตริย์จะต้องถือว่า พระองค์เป็นส่วนหนึ่งของนิกาย Church of England หรือถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุดของนิกาย (Supreme Governor)^{๑๓๕}

เมื่อทราบถึงการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์แล้ว จะพบว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (The Prerogative) แต่อดีตพระมหากษัตริย์มีหน้าที่หลัก ๓ ประการ ๑) เป็นสัญลักษณ์ของความศักดิ์สิทธิ์ นำความเจริญแก่ประชาชน ๒) เป็นผู้นำในสงคราม ๓) เป็นผู้ให้กฎหมาย อำนาจในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของความศักดิ์สิทธิ์นี้เกิดขึ้นผ่านความเชื่อ แต่หน้าที่อีก ๒ ประการ เป็นผลจากความป็นจริงต่อพระราชอำนาจทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร^{๑๓๖}

^{๑๓๕} Ibid, p.44.

^{๑๓๖} J. Harvey and L. Bather, The British Constitution(London: Macmillan, 1977), p.193.

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงบ่อเกิดของพระราชอำนาจที่มีมาแต่โบราณ ซึ่งพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์เป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งในแง่ของส่วนพระองค์ (The King or The Queen) และในแง่สถาบันหรือที่เรียกว่าราชบัลลังก์ (The Crown) ในทางกฎหมายแล้วองค์พระมหากษัตริย์ (The King) ก็คือ สถาบันพระมหากษัตริย์หรือราชบัลลังก์ (The Crown) เพราะกิจกรรมของฝ่ายบริหารได้ทำไปในพระปรมาภิไธย

เมื่อพระราชอำนาจจากกษัตริย์ถูกจำกัดลงเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาจากขั้นตอนสำคัญ ๒ ขั้นตอนด้วยกัน คือ^{๑๓๗}

ขั้นแรก พระมหากษัตริย์ทรงยอมรับการเพิ่มขยายอำนาจของรัฐสภา ภายหลังจากสงครามกลางเมือง โดยทรงยอมรับความเป็นอธิปัตย์ของรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า รัฐสภาสามารถบัญญัติกฎหมายที่จะจำกัดอำนาจบางประการของพระมหากษัตริย์ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ พระราชบัญญัติ Bill of Rights ค.ศ. ๑๖๘๙ ได้กำหนดไว้ว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจที่จะยกเลิกพระราชกำหนดการเก็บภาษีหรือการคองกัฟไว้ในยามสงบ หากมิได้รับความยินยอมของรัฐสภา

ขั้นที่สอง ได้มีการพัฒนาธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นมาควบคุมการใช้พระราชอำนาจที่ยังคงเหลืออยู่ภายหลังปี ค.ศ. ๑๘๓๐ อำนาจสูงสุดได้ผ่านรัฐสภาไปสู่ประชาชน และระบบการปกครอง โดยพรรคการเมืองได้พัฒนาขึ้นมา ธรรมเนียมปฏิบัติที่พัฒนาขึ้นมา มีวัตถุประสงค์อยู่ ๒ ประการ คือ ๑) อำนาจที่พระมหากษัตริย์ยังคงมีอยู่ พระราชอำนาจของกษัตริย์จะต้องใช้ในลักษณะที่สอดคล้องกับความปรารถนาของประชาชน ที่แสดงผ่านทางารออกเสียงเลือกตั้ง และ ๒) พระมหากษัตริย์ควรจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง มิให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้งทางการเมือง โดยในปัจจุบันรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว เป็นผู้ถวายคำแนะนำในการใช้พระราชอำนาจ โดยปกตินายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำ แต่ในบางครั้งรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ถวายคำแนะนำ เป็นต้นว่า ในเรื่องของการพระราชทานอภัยโทษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) จะเป็นผู้ถวายคำแนะนำ^{๑๓๘}

^{๑๓๗} Ibid., p. 109.

^{๑๓๘} Colin Turpin Adam Tomkins, British Government and the Constitution Text and Materials, 6th edition (Cambridge: Cambridge University Press. 2007), p. 356.

ระบบกฎหมายและระบอบการเมืองการปกครองอังกฤษนั้น จะไม่ยอมรับให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก จึงเกิดหลักขึ้นมาว่า พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์นั้นจะมีอยู่และมีขอบเขตเฉพาะที่คอมมอนลอว์ซึ่งเป็นบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลยุติธรรมรับรองเท่านั้น ไม่ใช่พระราชอำนาจตามพระราชหฤทัย และถือกันว่าถ้ารัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดหรือยกเลิกพระราชอำนาจดังกล่าวโดยชัดแจ้งก็ยอมทำได้ตามหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา ดังนั้น ได้ชี้แจงให้คำนิยามไว้ว่า “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเป็นเพียงสิ่งที่เหลืออยู่ของอำนาจดุลพินิจหรืออำนาจอใจ” (Residue or Discretionary or Arbitrary authority) กล่าวคือ เป็นสิ่งที่เหลืออยู่จากการที่ศาลยุติธรรมและรัฐสภายอมรับให้มีอยู่ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า ถึงแม้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะเป็นสิ่งที่เหลืออยู่ก็ตาม หากแต่ศาลและรัฐสภาไม่ได้กำหนดขอบเขตและวิธีใช้พระราชอำนาจเป็นพิเศษ พระราชอำนาจนั้นๆ ก็เป็นดุลยพินิจเด็ดขาด (Absolute Discretion) คือศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเลย^{๑๓๙}

จากวิวัฒนาการในทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ ลักษณะของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเป็นสิ่งที่ธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดต่อกันมา และได้รับการยอมรับปฏิบัติกันทั่วไป แต่ในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ นั้น ลักษณะของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะเป็นสิ่งที่ใช้โดยรัฐมนตรีหรือโดยการแนะนำจากรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์มีเพียงดุลพินิจสำรองในสถานการณ์ไม่ปกติเท่านั้น สำหรับอำนาจทั่วไปของรัฐบาลที่จะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินในนามของพระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายอำนาจบริหารจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งรัฐบาลสามารถตัดสินใจและวางนโยบายในการบริหารประเทศที่มีต้องได้รับมอบหมายจากรัฐสภา อีกทั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นสิ่งที่ยังคงเหลืออยู่หรืออำนาจที่ยังคงเหลืออยู่เท่าที่ไม่ถูกลบล้างไปโดยกฎหมายของรัฐสภา

จวบจนปัจจุบันในศตวรรษที่ ๒๐ ในการตรวจตราถึงลักษณะและขอบเขตของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากพระราชอำนาจดั้งเดิมที่มีมาจากคอมมอนลอว์แล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญของอังกฤษซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายและคำพิพากษาของศาลอีกด้วย การจัดประเภทของ

^{๑๓๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๓๑), หน้า ๑๓ - ๑๔.

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงแยกได้สองประเภทคือ พระราชอำนาจทั่วไปของพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์^{๑๔๐} ดังนี้

๓.๒.๒ พระราชอำนาจทั่วไปของพระมหากษัตริย์

๓.๒.๒.๑ พระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบในร่างกฎหมาย (Royal's Assent to Bills)

ในการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น พระมหากษัตริย์คือส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติกล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาจะไม่สามารถผ่านเป็นพระราชบัญญัติได้โดยมิได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์จะให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรีเท่านั้น และจะไม่มีร่างพระราชบัญญัติใดที่มิได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญและสภาขุนนางจะถูกเสนอไปยังพระมหากษัตริย์เพื่อขอความเห็นชอบให้ทรงลงพระปรมาภิไธย กระบวนการให้ความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์จึงเป็นเพียง “กระบวนการพิธีการ” (Formality) เท่านั้น และได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาตั้งแต่รัชสมัยของพระนางเจ้าแอนน์ (Queen Anne) ถึงแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะไม่เคยปฏิเสธการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการมาโดยถูกต้องแล้วก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในกรณีนี้เพื่อป้องกันมิให้รัฐสภากระทำในสิ่งที่ตนไม่เห็นด้วยโดยไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติที่คาดหมายว่าพระมหากษัตริย์อาจไม่เห็นชอบด้วยเพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม ระบบพรรคเสียงข้างมากในสภาในปัจจุบันได้เชื่อมโยงฝ่ายบริหารเข้ากับเสียงข้างมากในสภาอย่างใกล้ชิด จึงทำให้โอกาสที่ฝ่ายบริหารจะขัดแย้งกับพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเกิดขึ้นได้น้อยมาก ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วจะได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์อย่างแน่นอน หรือจะกล่าวให้ชัดเจนก็คือกระบวนการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแท้จริงแล้วขึ้นอยู่กับเจตจำนงของฝ่ายบริหาร

^{๑๔๐} AW Bradley and KD Ewing, Constitutional and Administrative Law (London: Longman, 2006), pp. 258-263.

๓.๒.๒.๒ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีและการปลดรัฐมนตรี

ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาททั้งสองทางคือ บทบาทอย่างเป็นทางการ และบทบาทที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอิทธิพลในการแต่งตั้งรัฐมนตรี ในบทบาทอย่างเป็นทางการของพระมหากษัตริย์นั้น พระองค์จะทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยผลของพระราชอำนาจนี้ รัฐมนตรีถือว่าเป็นรัฐมนตรีในองค์พระมหากษัตริย์และดำรงตำแหน่งอยู่ตราบเท่าที่พระมหากษัตริย์ทรงพอพระทัย เพราะพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลดรัฐมนตรี

ในส่วนบทบาทของพระมหากษัตริย์ในเชิงอิทธิพลนั้น ยากแก่การกล่าวถึงขอบเขตได้ เนื่องด้วยว่านายกรัฐมนตรีต้องเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ทุกสัปดาห์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของพระองค์ในเรื่องต่างๆ ในการเข้าเฝ้านี้จะไม่มีการปิดเผยหรือบันทึก ซึ่งในการนี้พระมหากษัตริย์อาจจะทรงแสดงความคิดเห็นในการแต่งตั้งรัฐมนตรีก็ได้ แม้ว่าในที่สุดแล้ว พระมหากษัตริย์จะต้องทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีก็ตาม ซึ่งจะเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี^{๑๔๑}

การใช้อำนาจปลดรัฐมนตรีนั้น โดยมากจะเป็นลักษณะทางอ้อม กล่าวคือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธที่จะทำตามคำแนะนำของรัฐมนตรีในการยุบสภาหรือลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งรัฐบาลก็จะถือการปฏิเสธดังกล่าวเป็นเงื่อนไขในการลาออก ส่วนกรณีของการใช้พระราชอำนาจปลดรัฐบาลโดยตรงนั้นอาจพิจารณาได้ดังนี้

(๑) ในกรณีที่รัฐบาลแพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจในสภาสามัญแล้วไม่ยอมลาออกจากรัฐสภาซึ่งในทางทฤษฎี พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการปลดรัฐบาลดังกล่าว โดยปราศจากข้อตำหนิใดๆ พระมหากษัตริย์อาจจะทรงใช้พระราชอำนาจให้มีการยุบสภาได้ ทั้งนี้ เป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจคืนสู่ประชาชน

^{๑๔๑} Rodney Brazier, Constitutional Practice The Foundation of British Government (Oxford: Oxford Press, 1999), pp. 68 – 69.

(๒) กรณีที่รัฐบาลได้พยายามที่จะผ่านร่างกฎหมายที่ไม่เป็นประชาธิปไตยซึ่งในกรณีดังกล่าว มีผู้ให้ความเห็นว่า พระมหากษัตริย์ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการโต้แย้งทางการเมืองโดยการปลดรัฐบาล แต่อาจทรงใช้วิธีผลักดันให้มีการยุบสภาเพื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่

และหากเกิดเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ จะต้องใช้พระราชอำนาจปลดรัฐมนตรีอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ พระมหากษัตริย์ก็เพียงแต่ทรงเรียกนายกรัฐมนตรีไปเข้าเฝ้าและแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีว่าให้พ้นจากหน้าที่เท่านั้น และนับแต่ทรงแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งก็เป็นผลให้ปลดรัฐบาลทันที

ในอีกกรณีหนึ่งคือ การที่รัฐบาลกระทำการใดฝ่าฝืนต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สามารถฟ้องรัฐบาลต่อศาลได้ มีเพียงแต่การขอบังคับเพื่อเป็นการเยียวยาในวิถีทางการเมืองเท่านั้น โดยการนั้นรัฐบาลจะต้องปรากฏอย่างชัดเจนว่าได้ละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในเรื่องของรัฐบาลที่พ่ายแพ้การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ รัฐบาลยังคงฝ่าฝืนที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไปโดยไม่ลาออกหรือยุบสภา พระมหากษัตริย์ก็สามารถที่จะใช้พระราชอำนาจปลดรัฐบาลออกจากตำแหน่งได้

๓.๒.๒.๓ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งขุนนาง

ตามปกติแล้ว พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งขุนนางได้ไม่จำกัดจำนวน แต่ในช่วง ค.ศ. ๑๘๓๑ – ๑๘๓๒ ได้มีการผลักดันร่างกฎหมายปฏิรูปรัฐสภา ซึ่งโดยข้อเท็จจริงขณะนั้น พระราชบัญญัติปฏิรูปนี้มีเส้นอร่างถึง ๓ ฉบับ จำนวน ๓ ครั้ง กล่าวคือ ร่างฉบับแรกมีการเสนอในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๘๓๑ ฉบับที่สองมีการเสนอในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๘๓๑ ซึ่งสภาขุนนางไม่ยอมผ่านให้เป็นกฎหมายจนกระทั่งมีการก่อการจลาจลและประท้วงจนสร้างสถานการณ์ที่ตึงเครียดทางการเมืองจนต้องมีการเสนอร่างฉบับที่สามในราวเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๘๓๑ ซึ่งก็ได้ผ่านเป็นกฎหมายปฏิรูปรัฐสภา ค.ศ. ๑๘๓๒^{๑๔๒} อย่างไรก็ตาม ในการเสนอร่างกฎหมายปฏิรูปครั้งที่สองที่ร่างกฎหมายไม่ผ่านสภาขุนนางนั้น ได้สร้างความไม่พอใจต่อกลุ่มผู้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปรัฐสภาจนเกิดการประท้วงและก่อการจลาจลขึ้น เช่นนี้จึงมี

^{๑๔๒} David Pollard Neil Parpworth David Huges, Constitutional and Administrative Law Text with Materials, 4th edition(Oxford: Oxford University Press, 2007), 92.

การผลักดันร่างกฎหมายฉบับที่ ๓ เข้าไปยังสภาอีกครั้ง ทั้งนี้ โดยแก้ไขปรับปรุงให้เป็นที่ยอมรับกัน ทั้งสองสภา ประกอบกับเหตุการณ์ตึงเครียดทางการเมืองในขณะนั้นทำให้คณะรัฐมนตรีร่วมกับ สภาสภาสามัญใช้วิธีบีบบังคับสภาขุนนาง โดยวิธีการชักจูงให้พระเจ้าวิลเลียมที่ ๔ พระมหากษัตริย์ ในขณะนั้นให้ทรงขู่สภาขุนนางว่าจะทรงแต่งตั้งขุนนางเพิ่มขึ้นตามรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีเสนอ เพื่อให้ได้เสียงส่วนใหญ่ในสภาขุนนางเพื่อให้ร่างกฎหมายปฏิรูปนี้ผ่านไปได้ ทั้งนี้เพราะจะทำให้ การใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายของกลุ่มขุนนางบางพวกที่ไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปรัฐสภาจะไม่มี ผลอะไร เพราะสมาชิกสภาขุนนางที่แต่งตั้งเข้าไปใหม่จำนวนมากนี้จะเป็นพวกเดียวกันกับรัฐบาล และสภาสามัญ แต่ข้อเท็จจริงแล้วในตอนแรกพระเจ้าวิลเลียมที่ ๔ ก็ได้ทรงปฏิเสธที่จะแต่งตั้งขุนนาง เพิ่มในสภาขุนนางเพื่อการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าว จากการปฏิเสธของพระองค์เป็น ผลให้นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องลาออกไป ยิ่งทำให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองขึ้นไปอีก จนในที่สุดพระองค์จึงแต่งตั้งให้นายกรัฐมนตรีคนเดิมกลับเข้ามาอีกครั้ง และทรงให้ความร่วมมือ กับรัฐบาลและสภาสามัญในการปฏิรูปการเมือง

ต่อมา ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๐๙ – ๑๙๑๑ ขณะที่นายเฮอริเบิร์ต เอช แอสควิธ (Herbert H. Asquith) แห่งพรรคเสรีนิยมเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการเสนอให้มีมาตรการ ที่จะมาจำกัดขอบเขตอำนาจของสภาขุนนาง โดยเฉพาะอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ทั้งนี้ โดยจัดทำเป็นกฎหมายปฏิรูปรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวจะออกมาเป็นกฎหมาย ได้ก็ต่อได้รับการยินยอมจากสภาขุนนางด้วย ทั้งนี้เพราะในขณะนั้น สภาขุนนางยังคงมีอำนาจ มากอยู่และส่วนใหญ่เป็นขุนนางสายพรรคอนุรักษนิยม ซึ่งดูเหมือนว่าสภาขุนนางคงจะไม่ยอม ผ่านกฎหมายปฏิรูปดังกล่าวได้อย่างแน่นอน เช่นนี้จึงเกิดแนวคิดว่ามีหนทางเดียวที่กฎหมายนี้ จะผ่านก็คือ การมีสภาขุนนางสายพรรคเสรีนิยมเพิ่มมากขึ้นในสภาขุนนาง เพื่อให้เพียงพอกับ การเป็นเสียงข้างมากในการผ่านร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของสภาขุนนาง ดังนั้น จากแนวคิดของพรรคเสรีนิยมดังกล่าว จึงมีแนวโน้มที่พระมหากษัตริย์ในขณะนั้นคือ พระเจ้า เอ็ดเวิร์ดที่ ๗ จะทรงถูกร้องขอให้พระองค์ได้พระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งขุนนางใหม่ อย่างไรก็ตาม การเสนอแนวคิดดังกล่าวของแอสควิธครั้งนี้นั้น พระองค์ ทรงปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันที่จะตั้งขุนนางเพิ่ม โดยทรงถามกลับมาผ่านราชเลขาธิการก่อนที่จะมี การเลือกตั้งในต้นปีหน้าว่า “พระองค์มองนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นสิ่งที่ดูเหมือนจะเป็น การทำลายสภาขุนนาง และทรงรู้สึกที่ไม่สมเหตุผลผลที่จะมีการให้สัตยาบันในเรื่องที่สมมติขึ้น ล่วงหน้าในกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งยังไม่ได้เกิดขึ้น และทรงเห็นว่าการเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้นนั้น จะเป็นการค้นหาความต้องการของประชาชนในเรื่องของงบประมาณเท่านั้นว่าต้องการรัฐบาล

พรรคใด แต่การจะเลยไปถึงประเด็นของร่างกฎหมายที่พรรคเสรีนิยมจะเสนอหากได้เป็นรัฐบาลในการลดอำนาจของสภาขุนนางและการจะขอร้องให้พระองค์ทรงให้สัตยาบันล่วงหน้าว่าจะทรงตั้งขุนนางเพิ่มขึ้น พระองค์ทรงเห็นว่าควรจะใช้วิธีการให้มีการเลือกตั้งครั้งที่สองเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของประชาชนในเรื่องข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปสภาขุนนาง

ต่อมา ในการเลือกตั้งเดือนมกราคม ค.ศ. ๑๙๑๐ ปรากฏว่าพรรคเสรีนิยมได้รับชัยชนะอีกครั้ง และได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลเช่นนี้เอง งานชิ้นแรกของรัฐบาลพรรคเสรีนิยมคิดจะกระทำก็คือ การเสนอร่างกฎหมายเพื่อลดอำนาจของสภาขุนนาง (Parliament Act, ๑๙๑๐) โดยมีสาระสำคัญคือ ในกรณีร่างกฎหมายการเงินของรัฐบาล สภาขุนนางไม่มีอำนาจยับยั้ง ส่วนร่างกฎหมายอื่นๆ สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งในลักษณะถ่วงเวลาเท่านั้น และยังลดอายุของสภาสามัญจากเดิม ๗ ปี ลงเหลือ ๕ ปี ซึ่งจากข้อเสนอนี้เอง นายกรัฐมนตรีแอสควิธก็แถลงในประเด็นที่เป็นปัญหาก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งขึ้นอีกว่า “การที่รัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายปฏิรูปสภาขุนนางเข้าสู่สภาครั้งนี้ และถ้าหากกฎหมายนี้ถูกปฏิเสธในสภาขุนนาง นายกรัฐมนตรีก็จะเสนอให้มีการยุบสภาเป็นครั้งที่ ๒ แต่การรับรองซึ่งแผนล่วงหน้าในการยุบสภานั้น ควรจะมีขึ้นภายใต้เงื่อนไขบางอย่างที่จะเป็นการรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนที่จะแสดงให้เห็นอีกครั้งในการเลือกตั้งคราวหน้า”^{๑๔๓} ซึ่งคำพูดนี้ยังคงนัยเหมือนเดิมที่จะขอร้องให้พระมหากษัตริย์รับรองล่วงหน้าก่อนที่จะมีการยุบสภาและเลือกตั้งเป็นครั้งที่ ๒ ในเงื่อนไขที่ว่า ถ้าหากรัฐบาลแอสควิธกลับเข้ามาได้อีก ปัญหาที่จะเกิดจากสภาขุนนางนั้น พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๗ ทรงแก้ไขปัญหาโดยการตั้งขุนนางพรรคเสรีนิยมเพิ่มในสภาขุนนางเพื่อผ่านร่างกฎหมายปฏิรูปสภาขุนนาง แต่ก่อนที่จะมีการหาทางออกในปัญหาดังกล่าว พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๗ ทรงสวรรคตเสียก่อน ต่อมาพระเจ้าจอร์จที่ ๕ ทรงมีทัศนคติในแนวโน้มที่ทรงเห็นว่า หากพระองค์ทำตามความต้องการของรัฐบาลในการให้สัตยาบันที่ตั้งบนสมมติฐานแล้ว จะเท่ากับว่าพระองค์ไม่ทรงรักษาความเป็นกลางของสถาบันพระมหากษัตริย์ เนื่องจากการสัตยาบันดังกล่าวทำให้ดูเหมือนว่าพระองค์เห็นด้วยกับแผนหรือโครงการของพรรคเสรีนิยมอย่างเปิดเผย ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้งครั้งที่ ๒ ที่จะจัดให้มีขึ้น เพราะเป็นการให้น้ำหนักไปในทางหนึ่งทางใด จึงทรงเห็นว่า ควรจะรอจนกว่าจะมีสถานการณ์ที่จะเป็นที่พระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากจำเป็นต้องใช้เมื่อเหตุการณ์จะเกิดขึ้นก็จะทรงใช้ไปบนหลักการกระทำโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในที่สุดก่อนที่จะ

^{๑๔๓} Vernon Bogdanor, *Monarchy and Constitution*, pp. 113 – 115.

มีการเลือกตั้งครั้งที่ ๒ (ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๑๐) พระมหากษัตริย์ทรงให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งขุนนางเพิ่มตามข้อเสนอของรัฐบาล ถ้าหากกรณีมีความจำเป็นจะต้องทำการผ่านร่างกฎหมายของรัฐบาลอย่างล่งเลพระทัย แต่ก็ยังทรงยืนยันว่าร่างกฎหมายปฏิรูปดังกล่าวจะต้องถูกส่งให้สภาขุนนางก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๒ อีกทั้งทรงยืนยันว่าสัญญาดังกล่าวของพระองค์ควรเก็บเป็นความลับ และสภาขุนนางควรจะมีโอกาสนำร่างกฎหมายนี้ไปอภิปรายเพื่อพิจารณาก่อนที่จะยุบสภา

ต่อมาผลการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งที่ ๒ เดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๑๐ ปรากฏว่าพรรคเสรีนิยมมีชัยชนะเช่นเคย และผลก็คล้ายกับการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคมมาก ทำยี่ที่สุดการผลักดันร่างกฎหมายลดอำนาจสภาขุนนางก็สำเร็จ โดยการประกาศครั้งสุดท้ายเมื่อประมาณเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๑๑ ประกอบกับการที่รัฐบาลของนายแอสควิธใช้วิธีขู่ว่าจะทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขุนนางเพิ่ม หากสภาขุนนางยังคงยืนยันที่จะคัดค้านร่างกฎหมายฉบับรัฐสภานี้ ดังนั้นเมื่อสภาขุนนางเห็นว่าอยู่ในสถานะที่เป็นรองรัฐบาลมาก จึงยอมรับร่างกฎหมายดังกล่าวและผ่านออกมาเป็น Parliament Act, ๑๙๑๑ หลังจากนั้นพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสภาขุนนางเพิ่มของพระมหากษัตริย์คงไม่จำเป็นต้องใช้อีก เนื่องจากรัฐบาลชนะฝ่ายค้านในสภาขุนนางเสมอในการผลักดันกฎหมายต่างๆ อำนาจการถ่วงเวลาร่างกฎหมายได้ประมาณ ๒ ปีของสภาขุนนางยังถูกลดลงอีกตาม Parliament Act, ๑๙๔๙ และอำนาจยับยั้งกฎหมายเด็ดขาดจึงเหลือเพียงกรณีเดียวคือ การยับยั้งร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ขยายอายุสมาชิกสภาสามัญ เพราะร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

๓.๒.๓ พระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ (Personal Prerogative)

พระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นี้ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจโดยไม่ต้องผูกพันตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี หากแต่ทรงมีดุลพินิจส่วนพระองค์อย่างกว้างขวางในการตัดสินใจพระทัยที่จะใช้พระราชอำนาจ ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องผูกพันตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งพระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิได้รับคำแนะนำเพิ่มเติมจากนายกรัฐมนตรีและทรงมีสิทธิที่จะปฏิเสธคำแนะนำเหล่านั้นได้ และการที่พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการให้คำปรึกษา (the right to be consulted) ให้กำลังใจ (the right to be encourage) และทรงตักเตือน (the right to be warn) แก่คณะรัฐมนตรีในฐานะ

หนทางสุดท้ายของสภาวปะปตินั้น พระมหากษัตริย์ยอมทรงใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์ โดยทรงต้องรับผิดชอบส่วนพระองค์เอง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเรียกพระราชอำนาจนี้ว่า “พระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์”^{๑๔๔} ขณะเดียวกัน การให้นิยามความหมายของพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นั้นได้เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาบ่อยครั้ง เป็นต้นว่า พระราชอำนาจส่วนพระองค์เป็นกรณีที่พระองค์ไม่ต้องทรงได้รับคำแนะนำจากรัฐมนตรี อันทำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการปลดนายกรัฐมนตรีน ในการยุบสภา และปฏิเสธที่จะยุบสภาได้^{๑๔๕} รวมถึงเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์นี้จะหมายถึงว่า องค์อธิปัตย์ทรงกระทำในความสามารถส่วนพระองค์เอง ซึ่งคำแนะนำของรัฐมนตรีจึงเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น การกำหนดขอบเขตของพระราชอำนาจส่วนพระองค์มักไม่ความชัดเจนนัก เพราะเป็นการยากที่จะจำลองเหตุการณ์ของการใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์นี้ได้อย่างถูกต้อง บางครั้งอาจเป็นมรดกของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่พระราชอำนาจส่วนพระองค์ยังคงไม่สามารถยืนยันขอบเขตได้^{๑๔๖} อย่างไรก็ตาม หากจะกำหนดขอบเขตพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์แล้วจึงมีอยู่ว่า พระองค์ทรงมีพระราชวินิจฉัยในเรื่องใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยทรงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนพระองค์ และทรงไม่ต้องกระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีอย่างใดๆ เลย

๓.๒.๓.๑ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยจะต้องแต่งตั้งจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ ในปัจจุบันการกระทำดังกล่าวถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน และนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป สำหรับกรณีที่ไม่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญหรือภาวะสภาชะงักงัน (The Hung Parliament) ซึ่งจะไม่มีการเลือกตั้งรัฐบาล พระมหากษัตริย์จึงทรงจำเป็นต้องใช้พระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ในการเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆ เข้ามา

^{๑๔๔} W.L Jennings, *Cabinet Government*(Cambridge: Cambridge University Press, 1936), p. 394 refer in Robert Blackburn “Monarchy and the Personal Prerogatives” *Public law* (September – November, 2004) : 548.

^{๑๔๕} Robert Blake, “Monarchy” *The Times* February 27, 1984 referred in *ibid.*, : 549.

^{๑๔๖} Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, p.75.

ปรึกษาหารือจนกว่าจะได้ข้อยุติว่า ผู้ใดสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป ซึ่งในกรณีนี้พระมหากษัตริย์จะต้องมั่นใจว่าบุคคลผู้นั้นจะสามารถบริหารประเทศต่อไปได้ด้วยความสามารถ และจะต้องไม่ยึดติดอยู่กับนโยบายใดนโยบายหนึ่ง อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งกับพรรคอื่นที่ให้การสนับสนุนที่อาจทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ทรงไม่จำเป็นต้องใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์ดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในกรณีไม่มีเสียงข้างมากนั้นได้เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่า นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนหน้าจะมีโอกาสเป็นลำดับแรกในการทำหน้าที่และจัดตั้งรัฐบาลต่อไป หากนายกรัฐมนตรีคนดังกล่าวไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ ไม่ว่าจะด้วยการลาออกหรือแพ้การอภิปรายในการประชุมรัฐสภา หัวหน้าพรรคการเมืองผู้มีเสียงข้างมากในสภาขณะนั้นย่อมได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแทน กรณีที่ไม่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญนี้ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๒๓, ๑๙๒๗ และ ๑๙๗๔ ซึ่งบางครั้งอาจมีการโต้เถียงว่านายกรัฐมนตรีคนก่อนไม่ควรที่จะผู้จัดตั้งรัฐบาลได้เป็นคนแรก ผู้ที่สมควรจัดตั้งรัฐบาลได้เป็นคนแรกควรเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาขุนนางมากที่สุด^{๑๔๗}

ในช่วงแรกของการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีอาจเป็นสมาชิกของสภาขุนนาง ถ้าหากมีความสามารถที่จะควบคุมกับรักษาเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ ซึ่งกรณีนี้เกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ โดยนายกรัฐมนตรีประมาณ ๕๐ เปอร์เซนต์ได้รับการแต่งตั้งจากสภาขุนนาง แต่ต่อมาเหตุการณ์ในศตวรรษที่ ๒๑ นี้เปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาขุนนางนั้นเป็นไปไม่ได้ เพราะพรรค Labor มีความเข้มแข็งมากจนไม่มีสมาชิกในสภาขุนนางเลยแม้แต่คนเดียว กลับเป็นสมาชิกในสภาสามัญทั้งหมด จึงทำให้พรรค Conservative หันมาแต่งตั้งสมาชิกสภาสามัญเป็นหัวหน้าพรรค และเกิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญตามมา^{๑๔๘}

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับแต่งตั้งแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อรัฐมนตรีให้พระมหากษัตริย์ทรงให้ความเห็นชอบ ในกรณีนี้เช่นกันที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์ในการเลือกรัฐมนตรี โดยทรงอาจตรัสเป็น

^{๑๔๗} D. Butler, *Governing without a Majority : Dilemmas for Hung Parliament in Britain* (Basingstoke: Macmillan, 1986) refer in Robert Blackburn "Monarchy and the Personal Prerogatives" : 552.

^{๑๔๘} Barnett Hilaire, *Constitutional & Administrative Law*, 7th edition(Oxford: Routledge – Cavendish, 2009), p. 114.

นัยว่าพระองค์ไม่ต้องการบุคคลลักษณะเช่นนั้นอยู่ในคณะรัฐมนตรีของพระองค์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจจะต้องยินยอมตามพระประสงค์หรือมิเช่นนั้นนายกรัฐมนตรีอาจจะต้องลาออก แต่ถ้านายกรัฐมนตรีเป็นผู้คุมเสียงข้างมากในสภาและยืนยันที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ไม่เห็นด้วย ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์ก็ต้องยินยอม

รัฐมนตรีที่ได้รับเลือกจะรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อองค์รัฐาธิปัตย์ อย่างไรก็ตาม เมื่ออิทธิพลของพระมหากษัตริย์ลดลง และหลังปี ค.ศ. ๑๘๓๒ จึงเป็นที่แน่ชัดว่า ความรับผิดชอบในการตั้งรัฐบาลเป็นของนายกรัฐมนตรี

ขณะเดียวกัน การพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ^{๑๔๙} ซึ่งได้แก่

๑. การพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาสามัญ ซึ่งคณะรัฐบาลมีทางเลือกอยู่ ๒ ทาง คือ ลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองอื่นมาจัดตั้งรัฐบาลแทน และนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะสนับสนุนพรรคการเมืองใดเข้ามาบริหารประเทศต่อไป

๒. เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก หรือถึงแก่กรรม พรรครัฐบาลจะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่และคณะรัฐมนตรีใหม่ขึ้นเพื่อบริหารแทน

๓. รัฐมนตรีลาออกเนื่องจากไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล

๔. รัฐมนตรีผู้นั้นถึงแก่กรรม

ในเรื่องปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งนั้น ตามหลักแล้วนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสิทธิขาดผู้เดียว แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่ามีนายกรัฐมนตรีน้อยคนและน้อยครั้งที่ปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

๓.๒.๓.๒ พระราชอำนาจในการปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในการยุบสภา

การใช้พระราชอำนาจในการยุบสภาสามัญนั้น แม้จะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่เป็นพระราชอำนาจที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติเท่านั้น เพราะ

^{๑๔๙} AW Bradley and KD Ewing, Constitutional and Administrative Law, p. 239.

ในความเป็นจริงแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี การประกาศยุบสภาจะมีผลเมื่อได้ประกาศในสภาองคมนตรี ดังนั้น การประกาศยุบสภาจึงต้องเชิญประชุมองคมนตรี โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ดำเนินการ (Lord Privy Seal) คำประกาศยุบสภาจะต้องมอบให้ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) เป็นผู้ดำเนินการ^{๑๕๐}

ในอดีตคำแนะนำในการประกาศยุบสภาอาจไม่จำเป็นต้องเสนอโดยนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๑๘ ได้เกิดความสับสนว่าผู้ใดควรมีอำนาจในการถวายนามแนะนำในการยุบสภา พอได้ข้อยุติและจึงถือปฏิบัติกันต่อมาว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวในการถวายนามแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการประกาศยุบสภา การยุบสภาเช่นนี้ว่าต้องทำเป็นพระบรมราชโองการ โดยคณะองคมนตรีให้ความเห็นชอบด้วยเพื่อว่าสมเด็จพระราชินีนาถจะได้ไม่สามารถยุบสภาโดยลำพังพระองค์เองได้ พระองค์จะกระทำได้อีกแต่เพียงถอดถอนรัฐบาลเท่านั้น อำนาจที่จะถวายนามแนะนำให้ยุบสภา ทำให้ฐานะของนายกรัฐมนตรีในพรรคมั่นคงแข็งแรงขึ้น อย่างไรก็ตามมีปัญหาว่าพระมหากษัตริย์จำเป็นต้องยอมตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอทุกครั้งไปหรือไม่ ในทางปฏิบัติแล้ว แม้ว่าพระองค์จะไม่ทรงเห็นด้วยแต่ก็เป็นกรยากที่พระองค์จะทรงปฏิเสธได้ และเมื่อได้กระทำตามที่ถวายนามแนะนำไปแล้วก็ถือได้ว่าพระองค์ทรงปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมดในฐานะผู้ถวายนามแนะนำและผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พระองค์อาจปฏิเสธก็ได้ หากพระองค์ทรงเห็นว่า (๑) การเลือกตั้งทั่วไปในเวลานั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ (๒) รัฐบาลที่มีอยู่ยังสามารถดำเนินงานต่อไปได้ (๓) รัฐบาลที่มีอยู่สามารถให้รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพได้ โดยให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลแทน อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขต่างๆ ดังได้กล่าวแล้วมักจะไม่ค่อยเกิดขึ้น หรือเห็นได้ชัดพอเพียงที่สมเด็จพระราชินีนาถจะทรงเสียดายพระองค์ โดยการยับยั้งนายกรัฐมนตรีเช่นนั้น

ข้อสงสัยบางประการปรากฏขึ้นว่ารัฐาธิปัตย์จะผูกพันหรือไม่ที่ยอมรับคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในการยุบสภา ซึ่งเห็นได้ชัดจากการโต้ตอบจดหมายระหว่างพระราชินีวิคตอเรีย และรัฐมนตรีต่างๆ ซึ่งทั้งสองฝ่ายพิจารณาว่าพระราชินีมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะปฏิเสธในสถานการณ์ที่แน่นอน การสืบทอดราชบัลลังก์ก็เป็นเช่นเดียวกัน (ตั้งแต่สถานการณ์

^{๑๕๐} ibid, pp. 240 - 242.

ที่จำเป็นไม่เคยปรากฏเป็นรูปร่าง) แต่ไม่มีการยุบสภาที่ปฏิเสธโดยรัฐาธิปัตย์ในศตวรรษนี้^{๑๕๑} เพราะในทางปฏิบัติตลอดมาพระมหากษัตริย์ไม่เคยปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในการประกาศยุบสภา เพราะการปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในการประกาศยุบสภาอาจส่งผลกระทบต่อรัฐบาลในการบริหารประเทศ และอาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้ การยุบสภารวมถึงทั้งระเบียบคณะที่ปรึกษาที่สร้างขึ้นที่สภาองคมนตรี ที่ประชุมร่วมกับประธานวุฒิสภา และประกาศที่ Lord Chancellor ที่ผนวกกับตราประทับพระมหากษัตริย์ ยอมรับความรับผิดชอบคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและถ้าคำแนะนำไม่ได้ปรากฏ รัฐาธิปัตย์ทำได้เพียงใช้วิธีไล่ออก นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษากับคณะรัฐมนตรีร่วมกัน แต่ก็ไม่ได้ผูกมัดว่าจะต้องทำตามนั้น^{๑๕๒}

๓.๒.๓.๓ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างกฎหมายซึ่งผ่านการเห็นชอบจากทั้งสภาสามัญและสภาขุนนางแล้ว พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายโดยปราศจากคำแนะนำของรัฐมนตรีซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดจากการปฏิบัติในครั้งก่อนๆ แต่ในกรณีของการปฏิเสธคำแนะนำของรัฐมนตรีในการเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น อาจจะได้ว่าเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ (Reserved Power) ในกรณีที่มิใช่ร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อมีการขานชื่อของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสภาขุนนาง เจ้าพนักงานของสภาขุนนางก็จะตอบว่า “La ReineS’Avisera” เนื่องจากนับแต่ปี ๑๗๐๗ เป็นต้นมา ไม่ปรากฏว่าร่างกฎหมายฉบับที่ถูกยับยั้งอาจจะทำให้เป็นกรณีตัวอย่างว่าต่อไปพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายและพระมหากษัตริย์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายในทุกกรณี แต่อย่างไรก็ตามก็มีได้หมายความว่าพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์จะหมดไป

ในปัจจุบันนี้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษกำลังเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ โดยรัฐบาลอังกฤษ (นายอร์ดอน บราวน์ เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีความ

^{๑๕๑} J. Harvey and L. Bather, *The British Constitution*, p. 202.

^{๑๕๒} *ibid*, p. 203.

พยายามที่จะให้พระราชอำนาจหลายประการบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย ทั้งพระราชอำนาจทั่วไปของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็นพระราชอำนาจในการจัดตั้งกองทัพในต่างประเทศ พระราชอำนาจในการยุบสภา พระราชอำนาจในการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา และพระราชอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศ รวมถึงพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ของพระมหากษัตริย์ โดยได้เสนอเป็น Green Paper ในปี ๒๐๐๗ และจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติมมากขึ้นใน White Paper ในปี ๒๐๐๘ หลังจากนั้นได้มีการนำเข้าสู่การประชุมสภาสามัญในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๐๐๙ ส่วนมากแล้วการอภิปรายในประเด็นพระราชอำนาจนี้ จะมุ่งเน้นเกี่ยวกับการให้พระราชอำนาจสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์เฉพาะเจาะจงหรือสถานการณ์ที่มีข้อจำกัดได้ง่าย และต้องการให้พระราชอำนาจครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างมากขึ้น อย่างเช่น ในการจัดตั้งกองทัพสามารถแต่งตั้งประชาชนทั่วไปทำหน้าที่เป็นทหารได้ หรือในบางกรณีที่พระราชอำนาจมีความเก่าแก่มากจนกระทั่งเกี่ยวข้องกับสมัยปัจจุบันน้อยแล้วก็ควรจะได้รับพิจารณา จนถึงการอภิปรายครั้งล่าสุดนั้น สภาสามัญได้ให้ความสำคัญต่อพระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจบริหารมาก รัฐบาลจึงควรที่จะสรุปให้ได้ว่า พระราชอำนาจใดไม่จำเป็นและไม่เหมาะสมควรที่จะต้องได้รับปฏิรูป เพื่อให้รัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องหลายศตวรรษสามารถปรับได้เข้ากับยุคสมัยได้อย่างเหมาะสม ^{๑๕๓}

๓.๓ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของอังกฤษ

การให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นรูปแบบอย่างเป็นทางการในระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในการที่จะทำให้อะบบการนิติบัญญัติเสร็จสิ้นสมบูรณ์ โดยเป็นขั้นตอนหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและรูปแบบของกระบวนการร่างกฎหมายตาม Act of Parliament, ๑๙๑๑ และ ๑๙๔๙ แล้ว ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเพียงครั้งเดียวเท่านั้น และในยุคประชาธิปไตยตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ นี้ก็ไม่พบการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์อีกเลย พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ถือเป็นพระราชอำนาจสำรองของสถาบันพระมหากษัตริย์ในอังกฤษ อนึ่งธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย

^{๑๕๓} The Governance of Britain, Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report, October 2009

ที่ผ่านทั้งสองสภานี้ ได้นำไปปรับใช้กับระบอบประธานาธิบดีในเรื่องการยับยั้งกฎหมายของประธานาธิบดีอีกด้วย โดยมีสิ่งที่จะต้องทำเกี่ยวกับความเข้าใจกระบวนการในการตรากฎหมายของประเทศอังกฤษในเริ่มแรกเกี่ยวกับกระบวนการในการตรากฎหมายของอังกฤษก่อน กล่าวคือ

๓.๓.๑ กระบวนการในการตรากฎหมายของอังกฤษ^{๑๕๔}

การตรากฎหมายของประเทศอังกฤษในปัจจุบันเป็นขั้นตอนที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด แต่จะเกิดขึ้นจากธรรมเนียมปฏิบัติของหน่วยงาน รัฐบาล และรัฐสภา ซึ่งมีการพัฒนาต่อเนื่องอย่างยาวนาน อันเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศที่มีระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ในภาพรวมนั้น กระบวนการตรากฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน เนื่องจากกระบวนการตรากฎหมายแต่ละฉบับอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามประเภทของกฎหมายที่จะตราขึ้น อีกทั้ง ผู้เสนอร่างกฎหมายเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภายังมีผลให้กระบวนการตรากฎหมายมีความแตกต่างได้อีกด้วย

๓.๓.๑.๑ ความเป็นมาของกระบวนการในการตรากฎหมาย

ในอดีตนั้น อำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว โดยกฎหมายที่ออกโดยพระมหากษัตริย์ในอดีตอาจจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น Statue Constitution Charter และ Provision เป็นต้น แต่จะมีสถานะเป็นเสมือนพระบรมราชโองการ จนถึงยุคทิวดอร์ ซึ่งอยู่ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ ประเทศอังกฤษภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์เฮ็ดเวิร์ดที่ ๑ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง โดยในการเปลี่ยนแปลงนั้นได้มีการกำหนดให้กฎหมายที่ออกโดยพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาขุนนางและสภาสามัญก่อน

^{๑๕๔} สถาบันวิจัยกฎหมาย, การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๐๔ – ๑๒๕.

แนวคิดในการตรากฎหมายของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน เป็นกระบวนการที่พัฒนามาจากแนวคิดภายใต้แนวคิดที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมายยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว แต่ในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาขุนนางและสภาสมาชิก หลักดังกล่าวเป็นหลักในการตรากฎหมายของอังกฤษสืบเนื่องมาจนถึงในปัจจุบัน กล่าวคือ กฎหมายที่ศาลอังกฤษจะยอมรับเป็นกฎหมายจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งได้รับการรับรองจาก House of Lords และ House of Common ซึ่งประกอบเป็นรัฐสภาของอังกฤษเท่านั้น

๓.๓.๑.๒ ประเภทของร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายอังกฤษในปัจจุบันอาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ Public Bill และ Private Bill

Public Bill เป็นร่างกฎหมายที่มีสาระกระทบถึงประชาชนทั่วไปหรือมีผลบังคับใช้ทั่วไป และ Private Bill จะเป็นกฎหมายที่มีสาระที่มีผลกระทบต่อบุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น บุคคลบางฐานะ บุคคลในบางท้องที่ หรือนิติบุคคลบางประเภท เป็นต้น ร่างกฎหมาย Private Bill ส่วนใหญ่จะเป็นร่างกฎหมายที่มีสาระเป็นการตั้งองค์กรเฉพาะ หรือมีสาระเกี่ยวข้องกับท้องที่ใดเป็นการเฉพาะ Private Bill ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น อาจจะใช้เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า Local Act โดยกระบวนการตรากฎหมาย Public Bill และ Private Bill นั้นจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการพิจารณาของรัฐสภา นอกจากนี้ Public Bill และ Private Bill ยังอาจจำแนกย่อยออกได้เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล (Government Bill) และ (Private Member's Bill) ซึ่งจะมีความแตกต่างในรายละเอียดของกระบวนการอีกด้วย

๓.๓.๑.๓ ผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

ในประเทศอังกฤษผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาล คณะกรรมการอิสระ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) รัฐบาลและหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาล

รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้บริหารประเทศย่อมมีอำนาจในการที่จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้เสมอโดยหลักของการปกครองแล้วร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาลเสนอนั้น ควรจะเป็นร่างกฎหมายที่เป็นผลจากสัญญาประชาคม (Government's Manifesto) ที่รัฐบาลได้ให้แก่ประชาชนไว้ในระหว่างการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ ในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาของประเทศอังกฤษส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่เกิดจากการผลักดันหน่วยงานของรัฐ (Government Departments) เพื่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐหรือตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจของสังคมภายในประเทศ สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ เช่น กรณี Drought Act ๑๙๗๖ และ Prevention of Terrorism Act ๑๙๗๔ เป็นส่วนใหญ่

(๒) คณะกรรมการอิสระ (Independent Advisory Commission)

คณะกรรมการอิสระเหล่านี้อาจเป็นได้ทั้งคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะหรือเป็นการชั่วคราว (Ad hoc Commission or Committee) เช่น Royal Commissions หรือคณะกรรมการที่หน่วยงานของรัฐตั้งขึ้นแต่คณะกรรมการบางคณะก็อาจเป็นคณะกรรมการถาวร (Standing Committee) เช่น ในกรณีของ Law Reform Committee ซึ่งทำหน้าที่ให้คำแนะนำต่อ Lord Chancellor ในการปรับปรุงกฎหมายแพ่ง หรือ Criminal Law Revision Committee ซึ่งทำหน้าที่เสนอแนะ Home Secretary ในการปรับปรุงกฎหมายอาญา

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกผู้แทนราษฎรทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดพรรคการเมืองใด ย่อมมีสิทธิที่จะเสนอกฎหมายได้โดยเสนอเป็นร่างกฎหมายของสมาชิก (Private Member's Bill) แต่ในทางปฏิบัติ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองมักจะไม่ได้รับการรับรองจากรัฐสภาแต่อย่างใด เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครัฐบาลเป็นผู้เสนอเท่านั้นที่สามารถหาเสียงสนับสนุนเพียงพอที่จะได้รับการรับรองจากรัฐสภาได้

ทั้งนี้ ธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษจะไม่เปิดช่องให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใดเสนอร่างกฎหมายโดยตรงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากระบบ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษนั้นใช้ระบบแบ่งเขตพื้นที่เลือกตั้งอยู่แล้ว ประชาชนจึงสามารถเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ของตนเสนอกฎหมายได้

๓.๓.๑.๔ ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย

เดิมภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการตรากฎหมายในลำดับพระราชบัญญัตินั้นเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นรัฐอธิปัตย์ แต่เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองในรูปแบบรัฐสภาแล้ว อำนาจในการตรากฎหมายของพระมหากษัตริย์อังกฤษจึงมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐสภาจะต้องพิจารณาและต้องให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายทุกฉบับก่อนที่จะมีการลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ อำนาจในการตรากฎหมายของพระมหากษัตริย์อังกฤษจึงเป็นอำนาจในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์เท่านั้น (Symbolic) แต่อำนาจในการตรากฎหมายที่แท้จริงจะเป็นอำนาจของรัฐสภาเนื่องจากเป็นผู้พิจารณา ร่างกฎหมายและเสนอให้ลงพระปรมาภิไธย

อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาอังกฤษเป็นอำนาจที่ไม่มีข้อจำกัดรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจที่จะพิจารณาดราฎหมายได้ทุกลำดับ กฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้นจะมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ศาลไม่อาจที่จะตั้งข้อสงสัยในความสมบูรณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาของอังกฤษเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการตราฎหมาย

๓.๓.๑.๕ ขั้นตอนการตราฎหมาย

กระบวนการตราฎหมายของอังกฤษแบ่งออกได้เป็น ๒

ขั้นตอน คือ การจัดทำร่างฎหมายและขั้นตอนการพิจารณาร่างฎหมายโดยรัฐสภา

(๑) ขั้นตอนการจัดทำร่างฎหมาย

ร่างกฎหมายอันเป็นผลจากนโยบายของพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลแล้ว เริ่มจากการที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจัดทำ Green Paper ขึ้นและเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องรับทราบว่ารัฐบาลมีแนวคิดในการออกกฎหมายอย่างไร เมื่อประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว หน่วยงานจะรวบรวมความเห็นและเสนอแนวทางดำเนินการที่ปรับปรุงใหม่ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ผลการรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นที่น่าพอใจแล้วคณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ยกเลิกการดำเนินการได้ แต่หากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการต่อไปแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้หน่วยงานดังกล่าวจัดทำ White Paper ออกเผยแพร่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่ง White Paper จะมีสถานะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน โดยในทางปฏิบัตินั้นเมื่อรัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานจัดทำ White Paper ในเรื่องใดแล้ว รัฐบาลจะสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายตามแนวทางใน White Paper

ร่างกฎหมายที่เริ่มจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการอิสระนั้น ในขั้นนี้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการอิสระอาจจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่มิได้เป็นมาตรการบังคับแต่อย่างใด สำหรับขั้นตอนการเตรียมร่างกฎหมายภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตรากฎหมายตามที่หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการอิสระได้เสนอต่อรัฐมนตรีนั้น จะเป็นการดำเนินการตามธรรมเนียมปฏิบัติ

(๒) ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา (Westminster Stage)

(๒.๑) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย Public Bill

สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมาย Public Bill จะมีสามวาระ โดยการพิจารณาในวาระแรกนั้นจะเริ่มโดย Clerk of the House อ่านชื่อของร่างกฎหมาย

และกำหนดวันพิจารณาในวาระที่สองต่อไป การพิจารณาวาระแรกจะเป็นการพิจารณาอย่างเป็นทางการ (Formality) เท่านั้นมิได้มีการอภิปรายกันอย่างจริงจังแต่อย่างใด^{๑๕๕}

การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองจะเป็นการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย โดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะเป็นผู้เริ่มการอภิปรายแนะนำของฝ่ายค้าน จะเป็นผู้อภิปรายในลำดับต่อมา และรัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้ตอบประเด็นที่อภิปราย เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง สมาชิกของสภาจะลงคะแนนว่าจะรับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ หากสมาชิกของสภามีมติรับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งไปยัง Standing Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการถาวรประจำสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่สภาได้มีมติรับหลักการไว้ โดยจะเป็นการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายรายมาตรา และมีอำนาจที่จะแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายภายในกรอบหลักการที่สภาได้รับรองในการพิจารณาวาระที่สอง

เมื่อการพิจารณาของ Standing Committee สิ้นสุดลง ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของ Standing Committee โดยไม่มีการแก้ไขนั้นจะถูกส่งไปสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สาม แต่ร่างกฎหมายที่กรรมการของ Standing Committee ได้ตั้งประเด็นไว้ หรือมีการแก้ไขจะต้องได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมให้ขั้นที่เรียกว่า Report Stage โดยในขั้นนี้อาจมีการทำการศึกษาประเด็นปัญหาและเรียกบุคคลภายนอกมาให้ข้อมูลเพิ่มเติม

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาวาระที่สามนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถูกจำกัดให้อภิปรายได้เฉพาะแต่ในเนื้อหาของบทบัญญัติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของ Standing Committee เท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจที่จะอภิปรายในประเด็นอื่นๆ นอกเหนือจากบทบัญญัติของร่างกฎหมายได้เหมือนกับการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมายในวาระที่สอง

เมื่อสิ้นสุดการพิจารณาในวาระที่สาม ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถือว่าได้รับการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการ (Soit baille aux Seigneurs) โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกผูกโดยริบบิ้นสีเขียวพร้อมกับแนบข้อความขอให้ House of Lords พิจารณาให้การรับรอง

^{๑๕๕} แม้ว่าโดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว ร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอจะถูกกำหนดให้มีการพิจารณาวาระที่สองในวันรุ่งขึ้นก็ตาม แต่รัฐบาลจะไม่เริ่มการพิจารณาในวาระที่สองในวันถัดไปแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกของสภาได้ศึกษาบทบัญญัติของร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ

สำหรับการพิจารณาในชั้นของ House of Lords จะมีกระบวนการที่คล้ายกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ใน House of Lords จะไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการถาวรขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายแต่อย่างใด สมาชิกของ House of Lords ทุกคนมีสิทธิที่จะเสนอแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวได้ในที่ประชุมของ House of Lords แต่ในการพิจารณาวาระที่สามของ House of Lords นั้น สมาชิกของ House of Lords จะต้องลงคะแนนยืนยันว่าจะให้ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของ House of Lords อย่างเป็นทางการเสมอ

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของ House of Lords แล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้พิจารณาว่าจะยอมรับการแก้ไขของ House of Lords หรือไม่ ในทางปฏิบัติสภาทั้งสองจะต้องมีการประสานงานเพื่อให้ได้ข้อยุติ หาข้อยุติในการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวได้แล้ว และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกชะลอไว้ได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็จะสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ขั้นตอนสุดท้ายในการออกกฎหมายเป็นขั้นตอนในการให้การรับรองของพระมหากษัตริย์ (Royal Assent) ซึ่งจะเป็นกระบวนการที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของ Royal Assent Act ๑๙๖๗ ตามกระบวนการดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะให้การรับรองโดยการแจ้งต่อสภา (Notification) และต้องมีการอ่านกฎหมายที่ได้ให้การรับรองแล้วต่อสภา แต่ภายใต้บทบัญญัติของ Royal Assent Act ๑๙๖๗ นั้น การให้คำรับรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาของพระมหากษัตริย์นั้น พระมหากษัตริย์จะไม่ทราบเห็นบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด แต่จะทรงเห็นเฉพาะชื่อของกฎหมายเท่านั้น^{๑๕๖}

(๒.๒) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย Private Bill

วาระแรกเหมือนกับการพิจารณากฎหมาย Public Bill ที่เสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่วาระสองนั้นมีความแตกต่างจาก

^{๑๕๖} F. Benning, "Modern Royal Assent Procedure at Westminster", *Statute Law Review*, *Statute Law Review* 2 (February, 1981) : 133

Public Bill ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการของ Private Bill ต้องการเปิดช่องให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกกฎหมายมีโอกาสเตรียมพร้อมและแสดงความคิดเห็นได้มากที่สุด กล่าวคือ เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบกับร่างกฎหมาย Private Bill แล้ว มติของที่ประชุมจะมีผลเป็นการยอมรับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวและต้องส่งให้คณะกรรมการพิจารณา (Committee) พิจารณาต่อไป แต่ในการลงมติให้ความเห็นชอบนั้น ที่ประชุมอาจลงมติโดยมีเงื่อนไขหรือข้อสังเกตให้คณะกรรมการพิจารณาประกอบร่างกฎหมายได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดคัดค้านร่างกฎหมาย Private Bill ผู้เสนอร่างกฎหมายจะต้องนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการโดยการแถลงต่อคณะกรรมการผู้เสนอร่างกฎหมายจะต้องแสดงให้เห็นแต่เพียงว่ารัฐบาลสามารถที่จะจัดสรรงบประมาณและบุคลากรเพื่อดำเนินการตามร่างกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ในกรณีที่มีการคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว การพิจารณาของคณะกรรมการจะมีกระบวนการคล้ายคลึงกับกระบวนการของศาล โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ (Ad hoc Committee) ฝ่ายที่เสนอร่างกฎหมายและฝ่ายที่คัดค้านร่างกฎหมายจะตั้งตัวแทนไปชี้แจงต่อคณะกรรมการ

เมื่อกระบวนการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการของ Private Bill สิ้นสุดลง ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งกลับไปยังสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการได้แก้ไขบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ร่างกฎหมายจะต้องเข้าสู่กระบวนการที่เรียกว่า Report Stage ซึ่งจะเป็นการตั้งคณะกรรมการเฉพาะอีกคนหนึ่งขึ้นมาศึกษาเช่นเดียวกับการแก้ไขร่างกฎหมายของ House of Lord ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สาม แต่เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สามแล้ว การอภิปรายก็จะเป็นการอภิปรายอย่างเป็นทางการเท่านั้น ในทางปฏิบัติจะไม่มีแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

(๒.๓) การพิจารณาร่างกฎหมาย Hybrid Bills

ความหมายของ Hybrid Bill นั้นถูกนิยามโดย House of Commons Speaker ว่าเป็น Public Bill ซึ่งมีผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะในลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ หรือบุคคลทั่วไป โดยจะเป็นได้จากในกรณีการเสนอร่างกฎหมายที่มีสาระเป็นการจัดตั้งโบราณสถานในท้องที่หนึ่ง แต่โบราณสถานดังกล่าว

มีความสำคัญในระดับชาติ จะถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายประเภท Hybrid Bill เช่น กรณีของ British Museum Bill หรือ Channel Tunnel Bill เป็นต้น

การเสนอร่างกฎหมายประเภท Hybrid Bill ไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเสนอโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐแต่ฝ่ายเดียว สมาชิกผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมาย Hybrid Bill ได้เช่นกัน โดยกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายจะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณา Public Bill แต่จะแตกต่างกันขึ้นตอนภายหลังที่ได้รับมติเห็นชอบในวาระที่สองแล้ว จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย Hybrid Bill เป็นการเฉพาะในรูปแบบของ Selected Committee โดยกรรมการบางส่วนหนึ่งจะมาจาก การเลือกของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการอีกส่วนหนึ่งจะมาจาก การเลือกของ Committee of Selection

ในกรณีที่ไม่มี การคัดค้านร่างกฎหมาย Hybrid Bill ดังกล่าว คณะกรรมการจะดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาในลักษณะเดียวกับการพิจารณา Private Bill โดยการรับฟังคำแถลงของผู้เสนอร่างกฎหมาย แต่ในกรณีของ Hybrid Bill นั้น ผู้เสนอร่างกฎหมายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีร่างกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบโดยการลงมติในการพิจารณาวาระที่สองแล้ว

เมื่อร่างกฎหมาย Hybrid Bill ผ่านการพิจารณาของ Selected Committee ดังกล่าวแล้ว ร่างกฎหมาย Hybrid Bill จะถูกส่งไปคณะกรรมการถาวร (Standing Committee) เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาในวาระที่สามเช่นเดียวกับ Public Bill

๓.๓.๒ วิวัฒนาการของพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ในสมัยแรกเริ่มของการปกครองอังกฤษนั้น อำนาจนิติบัญญัติหรือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมายจะให้ได้พระมหากษัตริย์ โดยพระองค์ทรงกระทำการตามคำแนะนำของสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ (Curia Regis) หรือองคมนตรี (Royal Council) ซึ่งเวลาต่อมาขุนนางและนักบวชทั้งหลายได้เข้ามามีส่วนร่วมสภาดังกล่าวจนวิวัฒนาการมาเป็นต้นกำเนิดของระบบรัฐสภา ต่อมา ในสมัยไฮมอน เดอ มงฟอร์ดก็ได้จัดตั้งรัฐสภาที่มีอำนาจเพิ่มขึ้นโดยปราศจากเอกสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ ในรัฐสภาดังกล่าวได้แยกออกเป็น ๒ สภาคือ สภาขุนนางที่ประกอบด้วยขุนนาง ชนชั้นผู้ปกครอง และสภาสามัญที่ประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละเมือง ในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์

จะทรงประกาศใช้กฎหมายฉบับใดได้นั้น จะต้องได้รับคำแนะนำและความยินยอมจากทั้งสองสภา ในสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ ๖ หลักการดังกล่าวได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตลอดมาที่ว่า พระราชบัญญัติจะบังคับใช้ไม่ได้ หากไม่ได้รับความเห็นชอบยินยอมด้วยการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ หลักการนี้ยังเป็นการยืนยันว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ออกกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากส่วนต้นของพระราชบัญญัติทุกฉบับที่มีว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ซึ่งได้รับความยินยอมเห็นชอบจากสภาขุนนางและสภาสามัญแล้ว จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น” ต่อมา Parliament Act ๑๙๑๑ และ ๑๙๔๙ ก็ได้รับรองหลักการนี้

อำนาจของสภาที่จะผ่านร่างกฎหมายใด มักถูกลบล้างโดยพระมหากษัตริย์ อย่างเช่นพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ทรงยุบสภาในปี ค.ศ. ๑๖๒๙ หลังจากที่สภาผ่านกฎหมายที่จำกัดขอบเขตและพระราชอำนาจของพระองค์ จึงทำให้เกิดสงครามกลางเมืองในเวลาต่อมา พอหลังจากที่สงครามสงบลงแล้ว รัฐสภามีการเรียกประชุมกันเป็นอย่างสม่ำเสมอ แต่กระนั้นการที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายก็สามารถเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. ๑๖๗๘ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ทรงยับยั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของราชอาณาจักรด้วยการก่อตั้งกองทหารอาสาสมัครขึ้น โดยให้กองทหารนี้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา ๔๒ วัน กรณีดังกล่าวพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ เห็นว่าพระองค์เท่านั้นที่มีพระราชอำนาจในการควบคุมกองทหาร มิใช่รัฐสภา แต่ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ จนทำให้ต้องยุบสภาในเวลาต่อมา และพระมหากษัตริย์องค์สุดท้ายในราชวงศ์สจวร์ตคือ พระนางแอนน์ก็ได้ใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๗๐๗ เช่นกัน ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป^{๑๕๗}

๓.๓.๓ ลักษณะของพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ลักษณะของพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายโดยแท้แล้ว พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ต่อร่างกฎหมายฉบับนั้นได้ และไม่ทรงต้องผูกพันไม่ว่าสถานการณ์ใดๆ ที่จะต้องทรงให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายที่เสนอต่อพระองค์นั้น

^{๑๕๗} Journal of the House of Lords: volume 13: 1675-1681 (1771), pp. 393-395.

การใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ในช่วงเวลาปัจจุบันนั้น ไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวอีกด้วยสถานการณ์ต่างๆ นานาประการและด้วยเรื่องราวที่จะทำให้การใช้พระราชอำนาจของพระองค์จะชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่ปฏิเสธการลงพระปรมาภิไธยหรือไม่ทรงให้ความยินยอมในร่างกฎหมายนั้นก็ไม่ได้ หากมีพระบรมราชวินิจฉัยชี้ว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะล้มล้างระบอบประชาธิปไตย หรือมีการขยายระยะเวลาของสภาออกไปอย่างไม่มีกำหนดและไม่มีคามจำเป็น หรือเป็นการล่อลวงด้วยผลประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือโดยหลักการของร่างกฎหมายฉบับนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งในวิถีทางข้างต้น^{๑๕๘}

นอกจากนั้น ยังมีการยืนยันว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ หากร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอมามีหลักการที่จะล้มล้างระบอบประชาธิปไตย การใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างดังกล่าว ย่อมเป็นการเหมาะสม^{๑๕๙}

๓.๓.๔ รูปแบบของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย

๓.๓.๔.๑ พิจารณาตามการริเริ่มใช้พระราชอำนาจ

(๑) พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจเอง อาจแยกพิจารณาเป็นกรณีได้ดังนี้

(๑.๑) กรณีร่างกฎหมายต้องการเงื่อนไขหรือกระบวนการบังคับพิเศษก่อนที่จะผ่านออกใช้เป็นกฎหมาย

^{๑๕๘} Jennings, Cabinet Government, p. 412.

^{๑๕๙} Rodney Brazier, Constitutional Practice, p. 190.

กรณีร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องการเงื่อนไขหรือกระบวนการบังคับพิเศษ ก่อนที่จะผ่านออกใช้เป็นกฎหมาย เช่น ใน Bill of Right Act ได้กำหนดไว้ว่า กรณีที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก่อน แต่ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว พระมหากษัตริย์อาจจะทรงปฏิบัติพระองค์เสมือนดังเช่นผู้ตัดสินในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวได้ แต่กรณีดังกล่าวก็มีผู้ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเห็นว่าพระมหากษัตริย์ควรจะลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวไปก่อน แล้วค่อยให้ศาลเป็นผู้ตีความสมบูรณ์ของกฎหมายดังกล่าว พระมหากษัตริย์ไม่ควรจะเข้าไปร่วมในความยุ่งเหยิงทางการเมืองโดยใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมาย

(๑.๒) กรณีรัฐบาลต้องการที่จะออกกฎหมายมาเพื่อขยายระยะเวลาของรัฐสภาโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร

ในกรณีที่รัฐบาลต้องการที่จะออกกฎหมายมาเพื่อขยายระยะเวลาของรัฐสภาโดยไม่มีสาเหตุที่สมควร พระมหากษัตริย์อาจจะทรงยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวได้โดยที่ถือว่าพระองค์ทรงเป็นผู้คุ้มครองปกป้องรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลา ๕ ปี ยกเว้นในกรณีประเทศอยู่ระหว่างสงครามอย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นจริง สภานางก็ยังคงมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายดังกล่าว เพราะตามมาตรา ๒ (๑) ของ Parliament Act, ๑๙๑๑ บัญญัติว่า กรณีร่างกฎหมายที่ขยายอายุสภาสามัญให้เกินกว่า ๕ ปี ไม่อยู่ภายใต้ Parliament Act (พระราชบัญญัติซึ่งจำกัดอำนาจสภาของสภานางในการยับยั้งร่างกฎหมาย) ดังนั้นสภานางยังคงมีอำนาจเต็มในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว

(๑.๓) กรณีร่างกฎหมายของรัฐบาลที่ต้องการจะเลิกล้มหลักการประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญอย่างถาวร

ในกรณีร่างกฎหมายของรัฐบาลที่ต้องการจะยกเลิกล้มหลักการประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญอย่างถาวร พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว เช่น ร่างกฎหมายที่แก้ไขระบบการเลือกตั้งหรือร่างกฎหมายที่แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่พรรคการเมือง

แต่ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับระดับของความรุนแรงของร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอาจจะพิจารณาจากการที่ สภาสภามัญญกตผลัดกันให้ผ่านกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้งในช่วงเวลาสงบ อันขัดต่อพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และพระมหากษัตริย์จะต้องทรงแนพระทัยว่า วิญญูชนโดยทั่วไปนอกจากรัฐบาลไม่ได้สนับสนุนหลักการของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว หากเข้ากรณี ทั้งสองดังกล่าว พระมหากษัตริย์อาจจะใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว และอาจจะทรงเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อเป็นการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล หรืออาจจะให้มีการทำประชามติพิจารณาได้ อาจจะกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นผลผลิตสุดท้ายของกระบวนการทางการเมืองในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ความรับผิดชอบทางการเมืองรวมทั้งการตัดสินใจ ในทางการเมืองจะตกอยู่กับนักการเมืองและระบบการเลือกตั้ง มิใช่ตกอยู่กับประมุขของประเทศ ดังนั้น อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอาจจะใช้พระราชอำนาจในการยับยั้ง ร่างกฎหมายได้ในกรณีที่รัฐบาลจะออกกฎหมายขยายระยะเวลาของรัฐสภาออกไปเกินกว่า ระยะเวลา ๕ ปี เท่านั้น นอกจากกรณีดังกล่าว บทบาทของพระมหากษัตริย์น่าจะจำกัดอยู่แต่ เพียงการผลักดันให้มีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่เท่านั้น

(๒) รัฐมนตรีถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงใช้

พระราชอำนาจ

กรณีที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ ทรงยับยั้งร่างกฎหมายนั้นเกิดได้ยาก เพราะโดยทั่วไปแล้วกฎหมายดังกล่าวถูกเสนอโดยรัฐบาล แต่ก็อาจจะมีบางกรณีที่เป็นเช่นนั้น เช่น ในกรณีที่ร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย แล้วเกิดการยุบสภาขึ้นก่อน ต่อมารัฐบาล ชุดใหม่ซึ่งเป็นคนละพรรคกับรัฐบาลชุดที่เสนอร่างกฎหมายนั้น ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายดังกล่าว ก็อาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธยใช้กฎหมายก็ได้

๓.๓.๔.๒ พิจารณาตามการใช้พระราชอำนาจ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมาย โดยการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เป็นกระบวนการทางรัฐสภาในขั้นตอนสุดท้าย ที่ร่างกฎหมายจะถูกบังคับใช้ในรูปแบบของพระราชบัญญัติ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ร่างกฎหมาย

จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อ พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว กล่าวคือ เมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบทั้งสภาสามัญและสภาขุนนางได้ทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์แล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงมีรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายเป็น ๓ รูปแบบ คือ

(๑) พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย

ถ้าพระองค์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย (Grant the Royal Assent) พระองค์จะทรงอักษรไว้ในร่างกฎหมายว่า Le Roi le veut (The King desires it)

(๒) พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย

(ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย)

ถ้าหากพระองค์ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย (Withhold the Royal Assent) พระองค์จะทรงอักษรว่า Le Roi s' avisera ซึ่งแปลว่าพระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบยินยอมในร่างกฎหมายฉบับนั้น

(๓) พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

ถ้าหากพระองค์ทรงสำรองพระราชอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น (Reserve the Royal Assent) จะเป็นกรณีที่ไม่ทรงยับยั้งและไม่ทรงเห็นชอบยินยอม พระองค์จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยกฎหมายนี้อีกครั้งหนึ่งโดยไม่กำหนดระยะเวลาไว้ (The Kings will consider the matter) หลักการของการสำรองพระราชอำนาจในกรณีนี้มีจุดประสงค์ให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระบรมราชวินิจฉัยอย่างถ่วงถ่วง ไม่ทรงต้องรีบเร่งที่จะตัดสินพระราชหฤทัยว่าจะทรงเห็นชอบยินยอมต่อร่างกฎหมาย หรือจะทรงยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้

รูปแบบในการให้ความเห็นชอบยินยอมต่อร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์จะทรงใช้ในวิธีการใดวิธีหนึ่งใน ๓ วิธีการข้างต้น^{๑๖๐}

^{๑๖๐} F. Bennion, "Modern Royal Assent Procedure at Westminster" : 141 - 142.

๓.๓.๕ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยและ วิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

๓.๓.๕.๑ ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย

(๑) ร่างพระราชบัญญัติกองทหารอาสาสมัคร (A Scottish Militia Bill 1678)

ในปี ค.ศ. ๑๖๗๘ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ทรงยับยั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของราชอาณาจักรด้วยการก่อตั้งกองทหารอาสาสมัครขึ้น โดยให้กองทหารนี้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา ๔๒ วัน กรณีดังกล่าวพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ เห็นว่าพระองค์เท่านั้นที่มีพระราชอำนาจในการควบคุมกองทหาร มิใช่รัฐสภาที่จะควบคุม แต่ล้มพันสภาพเชิงอำนาจระหว่าง รัฐสภากับพระมหากษัตริย์ในช่วงเวลานั้น เป็นไปในรูปแบบที่รัฐสภายุบายามที่จะลดอำนาจหรืออภิสิทธิ์พิเศษของพระมหากษัตริย์ลง โดยมีพรรควิกที่เป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนการต่อต้านพระมหากษัตริย์ ผลคือพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ยุบสภาในปี ค.ศ. ๑๖๗๙ และมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาครั้งใหม่ในอีก ๑ ปีถัดมา จึงทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปโดยปริยาย รัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่นี้เรียกร้องให้พระมหากษัตริย์เรียกประชุมทุกปีและยังเรียกร้องให้ยุบกองทหารอาสาสมัครตามร่างกฎหมายที่เคยเสนอไว้ด้วย แต่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ไม่ยินยอมตามคำเรียกร้อง ทำให้สถานการณ์รุนแรงขึ้น พระองค์จึงหันเหความสนใจของประชาชนโดยเรียกร้องให้ประชาชนเห็นแก่ประโยชน์ของชาติและเอาปัญหาด้านศาสนาขึ้นเป็นข้ออ้างในที่สุดรัฐสภาก็ถูกยุบ พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ทรงใช้อำนาจปกครองโดยไม่มีรัฐสภาคอยคานอำนาจจนสวรรคตในปี ค.ศ. ๑๖๘๕

(๒) ร่างพระราชบัญญัติกองทหารอาสาสมัคร (A Scottish Militia Bill 1707)

ในปี ค.ศ. ๑๗๐๗ สภาสามัญได้เสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทหารอาสาสมัคร โดยให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา ๑,๗๑๔ วัน ซึ่งการจ่ายเงินประจำเดือนนั้นจะไม่มีเรียกเก็บภาษี และเมื่อสภาขุนนางเห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าว

โดยไม่มีทางเลือกแล้ว จึงดำเนินการทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบยินยอมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป แต่รายงานการประชุมสภาขุนนางในปี ค.ศ. ๑๖๗๘ ได้กล่าวว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของสมาชิกสภาขุนนางได้อ่านซึ่งกฎหมายและกล่าวถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามระเบียบวิธีการที่กำหนดไว้ใน Royal Assent Act แล้ว พระราชินีนาถแอนน์ได้ทรงอักษรคำว่า Le Roi s' avisera ลงไว้บริเวณส่วนปิดผนึกของร่างกฎหมายที่จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งแปลว่าพระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบยินยอมในร่างกฎหมายฉบับนั้น หรือปฏิเสธในการที่จะยินยอมต่อร่างกฎหมายดังกล่าว ให้บังคับใช้เป็นกฎหมาย จึงถือได้ว่าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย โดยพระองค์มีพระราชดำรัสต่อสภาขุนนางและสภาสมาชิกว่า การจัดการทหารอาสาสมัครมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อถวายความอารักขาแก่พระองค์ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์นั้น ย่อมเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างสิ้นเปลือง อีกทั้งพระองค์ในฐานะประมุขแห่งรัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลกองทหารเหล่านั้นได้อีกด้วย ต่อมา สภาได้กลับไปแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวและทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระองค์อีกครั้ง โดยมีหลักการให้จัดตั้งกองทหารอาสาสมัครเพื่อเป็นการจัดการทัพสำหรับราชการในองค์พระราชินีนาถแอนน์ โดยให้ทหารปฏิบัติหน้าที่เป็นจำนวน ๑,๗๑๔ วัน และจ่ายเงินประจำเดือนเพียงหนึ่งในสี่ พระราชินีนาถแอนน์จึงทรงยินยอมเห็นชอบให้ร่างกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติได้ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสในการประชุมสภาครั้งนั้นว่า พระองค์ทรงขอบคุณในการจัดให้มีกองทัพเพื่อประเทศชาติและเพื่อพระองค์ รวมถึงการจ่ายเงินประจำเดือนแก่ทหารในกองเหล่านั้นก็ไม่ใช่เป็นการเพิ่มหนี้สินของประเทศชาติแต่อย่างใด^{๑๖๖}

๓.๓.๕.๒ กรณีวิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญ : ร่างพระราชบัญญัติ Home Rule ที่ทำให้แคว้น Ulster เป็นส่วนหนึ่งของไอร์แลนด์

หลังจากที่ได้มีการจำกัดอำนาจของสภาขุนนางในการยับยั้งร่างกฎหมายแล้ว พรรค Labor ซึ่งเป็นรัฐบาลต้องการที่จะให้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติ Home Rule ซึ่งได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากพรรคไอริช เนชั่นแนลลิสต์ (Irish Nationalist) แต่กรณี

^{๑๖๖} Journal of the House of Lords: volume 13: 1675-1681 (1771), pp. 396-397. Available URL <http://www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=11616> [online]

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวพรรค Conservative ไม่เห็นด้วย จึงได้คัดค้าน เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้ทั่วเขตไอร์แลนด์ ซึ่งรวมทั้งส่วนที่เรียกว่า อัลสเตอร์ (Ulster) ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้ Ulster กลายเป็นส่วนหนึ่งของไอร์แลนด์ ทั้งๆ ที่ประชากรส่วนใหญ่ต้องการที่จะให้คงอยู่กับอังกฤษ และหากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจเป็นการนำไปสู่สงครามกลางเมืองได้นอกจากนั้น พรรค Conservative ได้โต้แย้งอีกว่า ตาม Parliament Act ยังมีช่องว่างทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในอารัมภบทของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องการที่จะให้สภาที่สองหรือสภาขุนนาง เป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในขณะนี้ยังคงไม่มีสภาขุนนางที่มาจากการเลือกตั้ง ก็ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงต้องเข้ามาเติมสุญญากาศทางการเมืองนี้ โดยการออกเสียงให้มีการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว หรือโดยการปลดคณะรัฐมนตรีออกหากคณะรัฐมนตรีปฏิเสธที่จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนที่จะมีการผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกเป็นกฎหมาย พระเจ้าจอร์จที่ ๕ ก็ทรงเห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวของพรรค Conservative ทรงเห็นว่าอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาขุนนางได้หมดไปแล้ว ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น พระเจ้าจอร์จที่ ๕ ทรงมีทางเลือกตามรัฐธรรมนูญสองทางในกรณีที่รัฐบาลยืนยันที่จะให้มีการผ่านกฎหมายดังกล่าวโดยไม่จัดให้มีการเลือกตั้งก่อนคือ วิธีการที่หนึ่ง พระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าว หรือวิธีการที่สอง ปลดคณะรัฐมนตรีออกทั้งคณะ นาย Balfour ได้กล่าวว่า แม้ว่าพระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์จะไม่เคยถูกใช้หรือใช้เพียงน้อยครั้งก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจดังกล่าวได้ นาย Bonor Law หัวหน้าพรรค Conservative ได้ให้ความเห็นว่า พระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีแต่พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทรงมีหน้าที่ในการพิจารณาก่อนที่จะทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีว่า ทรงสามารถที่จะหาบุคคลอื่นใดที่จะสามารถมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้หรือไม่ และนายกรัฐมนตรีคนใหม่นี้จะต้องเป็นผู้ที่สามารถถวายนโยบายที่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน โดยการตัดสินใจแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการให้มีการเลือกตั้งใหม่

แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะปฏิเสธการลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมาย รวมทั้งทรงมีพระราชอำนาจในการปลดคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ก็ได้มีการวิเคราะห์ว่า การปลดคณะรัฐมนตรีน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการนี้ วิกฤติการณ์นี้ ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงผูกพันโดยธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องทรงใช้พระราช

อำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี หากทรงปฏิเสธร่างกฎหมาย (Veto) ก็เท่ากับทรงละเมิดต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญประการดังกล่าว แต่หากทรงใช้พระราชอำนาจปลดนายกรัฐมนตรี และยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็จะสามารถกระทำได้โดยพระองค์เอง พระราชอำนาจในการปลดนายกรัฐมนตรีมีเพื่อให้ นายกรัฐมนตรีที่มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ออกจากตำแหน่ง หรือการใช้พระราชอำนาจยุบสภานั้นก็เพื่อยุติการทุจริต แต่พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้นมิได้มีไว้เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นไม่ถูกต้องหรือผิดหลักการ^{๑๖๒} ก็ตรงกับที่ไดซี ที่ได้อธิบายไว้ว่า การปลดรัฐมนตรีนั้นเป็นหนทางที่ดีกว่าการใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมาย

วิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญนี้จบลงได้โดยการตกลงระหว่าง นาย Asquith และนาย Bonar Law โดยการไกล่เกลี่ยของพระเจ้าจอร์จ ที่ ๕ พรรคลิเบอรัลยอมที่จะแก้ไขร่างกฎหมายไม่ให้อำนาจแคว้น Ulster เข้าไว้ในเขตอำนาจบังคับของพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราว กรณีดังกล่าวได้แสดงถึงบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการแก้ไขปัญหาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าพระองค์จะทรงวางพระองค์อยู่เหนือการเมืองก็ตาม พระองค์ได้ทรงพยายามที่จะเตือนรัฐบาลถึงผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ Home Rule เหนือแคว้นอัลสเตอร์ (Ulster) ซึ่งการตัดสินใจของพระองค์ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

๓.๓.๖ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

๓.๓.๖.๑ ความทั่วไปเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติ

(๑) ธรรมเนียมปฏิบัติในระบบกฎหมาย

ธรรมเนียมปฏิบัติมีพัฒนาการตามความเป็นไปของสังคม โดยเริ่มต้นที่เป็นการกระทำที่ได้ประพฤติปฏิบัติอยู่เสมอจนเกิดเป็นความเคยชิน และได้สั่งสมมาเป็นระยะเวลาอัน ตั้งแต่สมัยบรรพชนจนถึงยุคที่มีการใช้ธรรมเนียมปฏิบัติประจำท้องถิ่นหรือประจำเผ่า ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผู้ปกครองกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมผู้ใต้ปกครอง แต่ยังเป็น

^{๑๖๒} Barnett, Hilaire, Constitutional & Administrative Law, p. 109.

ช่วงที่ใช้ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีควบคู่ไปกับการควบคุมความประพฤติซึ่งไม่ได้มีการแยกแยะว่า กฎเกณฑ์ใดเป็นกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ใดเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติตามธรรมเนียม จนถึงมีการละเมิด กฎเกณฑ์ที่คนในสังคมเห็นว่ามีความสำคัญเกิดขึ้น จึงเกิดเป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติ และหากไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกลงโทษโดยผู้มีอำนาจในสังคม ถือว่าเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการ พิจารณาคดี และได้รับการพัฒนาต่อไป จนกระทั่งกลายเป็นกฎเกณฑ์ที่มีความแน่นอนและเป็นกฎหมายของสังคมในที่สุด กล่าวได้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาไปพร้อมกันกับวิวัฒนาการทางสังคม

ธรรมเนียมปฏิบัติจึงเป็นที่มาประการหนึ่งของกฎหมาย โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมาย การยอมรับถึงความสำคัญของธรรมเนียมปฏิบัติที่มีต่อสังคมจึงเกิดได้ทั้งระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรและระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

การดำรงอยู่ของธรรมเนียมปฏิบัติในระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น จำต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นสำคัญ ประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งหมายความว่า กฎหมายที่กำหนดสถานะหรือความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐต่อกันหรือต่อประชาชนส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น นั่นหมายถึงว่า อาจมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรอยู่ด้วยก็ได้ เนื่องจากความต้องการของการมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางบทบัญญัติไม่สามารถเกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการได้ กฎหมายที่กำหนดสถานะหรือความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจส่วนใหญ่จึงมิได้อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ แต่จะกระจายอยู่ตามกฎหมายและคำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมา สิ่งดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากวิวัฒนาการอันยาวนานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ

การยอมรับถึงความสำคัญของธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศอังกฤษนั้น มีการให้ความสำคัญกับธรรมเนียมปฏิบัติมากกว่ากฎหมาย นั่นเป็นผลโดยตรงมาจากวิวัฒนาการและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ โดยธรรมเนียมปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็นภาวะผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม เป็นการรับฟังอย่างเชื่อถือได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าศาลจะผูกพันบังคับตามหรือไม่ การอธิบายถึงธรรมเนียมปฏิบัติในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องแสดงถึงภาวะผูกพันที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการตกลงที่แน่นอนชัดเจน ส่วนใหญ่แล้วจะกำเนิดมาจากประเพณีปฏิบัติ (custom) หรือจากทางปฏิบัติ (practice) ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม

กับสภาพสังคม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญอังกฤษด้วยเช่นกัน โดยจะมีธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ประการหนึ่ง และธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของและระหว่างสภาสมาชิกและสภาขุนนางอีกประการหนึ่ง โดยธรรมเนียมปฏิบัติประการหลังนี้เป็นกฎเกณฑ์หลักที่ควบคุมการปฏิบัติของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร กฎเกณฑ์ทั้งสองประการนี้อยู่บนพื้นฐานการปฏิบัติสืบทอดกันมาหรือความเหมาะสมของการปฏิบัติมากกว่าที่จะเป็นผลมาจากการตกลงอย่างเป็นทางการ^{๑๖๓}

สำหรับการดำรงอยู่ของธรรมเนียมปฏิบัติในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นอธิบายได้ดังนี้ ไม่มีระบบกฎหมายใดที่มีแต่ธรรมเนียมปฏิบัติเพียงอย่างเดียว เหมือนกับที่ไม่มีระบบกฎหมายใดที่มีแต่กฎหมายลายลักษณ์อักษรเพียงอย่างเดียวเช่นกัน ซึ่งในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น แม้ว่าจะมีเป็นการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์ไว้ล่วงหน้า แต่อาจมีบางกรณีที่ไม่มียกเว้นบัญญัติลายลักษณ์รองรับในการปฏิบัติไว้ องค์การและองค์การต่างๆ ในรัฐจึงได้กระทำการอย่างเดียวกันเป็นระยะเวลาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติไป

(๒) ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย^{๑๖๔}

ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สมาชิกในสังคมยอมรับกันทั่วไปว่าจะต้องปฏิบัติตาม โดยให้การยอมรับไว้เฉกเช่นเดียวกันกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ ประชาชนจะต้องมีความรู้สึกร่วมกันว่าธรรมเนียมปฏิบัตินั้นๆ เป็นกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นจะได้รับผลบังคับหากมีการละเมิด โดยธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยต้องมีองค์ประกอบดังนี้

องค์ประกอบประการแรกคือ การถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปของสังคม (Opinion Necessitatis) มิได้หมายความว่า จะต้องมีการยอมรับธรรมเนียมปฏิบัติ

^{๑๖๓} E. C. S. Wade in A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan Press, 1975), p. clii.

^{๑๖๔} วิทิต มั่นตราภรณ์, *คำบรรยายวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง* ชั้นปริญญาตรี ภาควิชาการศึกษาศึกษาที่ ๑/๒๕๔๖ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๓)

ในลักษณะเป็นเอกฉันท์ (unanimity) เพียงแต่ไม่คัดค้านการถือปฏิบัติในเรื่องนั้นย่อมมีผลเท่ากับการยอมรับ (acquiescence) แล้ว

องค์ประกอบประการที่สองคือ ความเชื่อว่าการถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปนั้น เป็นสิ่งถูกต้องอันควรได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (Opinion Juris) ประชาชนมีความรู้สึกว่าธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและจะต้องปฏิบัติตาม

สำหรับลักษณะของธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมายในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น Allen นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษได้ให้แนวทางพิจารณาว่าธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมายจะต้องประกอบด้วยลักษณะที่เป็นหลักดังต่อไปนี้

๑. ธรรมเนียมปฏิบัตินั้นจะต้องมีมาตั้งแต่ครั้งบรรพกาล (Antiquity) หรือเกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่ไม่สามารถจดจำได้

๒. ธรรมเนียมปฏิบัตินั้นจะต้องใช้ติดต่อกันมาอย่างไม่ขาดสายจาก ค.ศ. ๑๑๘๙ จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ (Continuance)

๓. ธรรมเนียมปฏิบัตินั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับกันอยู่ในหมู่ราษฎรโดยคุชฎี มิใช่โดยการใช้อำลับังคับ หรือยอมรับกันอย่างแอบแฝง หรือโดยเป็นข้อตกลงอนุญาตกันเป็นพิเศษ หรืออนุญาตกันเฉพาะราย

๔. ธรรมเนียมปฏิบัตินั้น ราษฎรมีหน้าที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามเสมือนหนึ่งเป็นกฎหมาย

๕. ธรรมเนียมปฏิบัตินั้นจะต้องมีความแน่นอน เพราะถ้าไม่แน่นอนแล้ว จะไม่สามารถพิสูจน์ถึงระยะเวลาการเกิดของธรรมเนียมปฏิบัตินั้นๆ ได้ และจะไม่มีสิ่งใดที่จะเป็นกฎหมายโดยปราศจากความแน่นอน

๖. ธรรมเนียมปฏิบัตินั้นจะต้องสอดคล้องกันกับธรรมเนียมปฏิบัติอื่นๆ แห่งท้องถิ่นเดียวกัน

๗. ธรรมเนียมปฏิบัตินั้นจะต้องมีเหตุผลอันสมควร^{๑๖๕}

^{๑๖๕} C.K. Allen, *Law in the Making*(Great Britain: Oxford At the Clarendon Press, 1964), pp. 133 – 146. อ้างใน ดวงกมล เจริญรุทซ์, “สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศไทย อังกฤษและประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๒๒.

อาจกล่าวได้ว่า ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมายนั้นจะต้องมีลักษณะทั่วไป (General) โดยครอบคลุมสมาชิกส่วนใหญ่ในกลุ่มสังคม ซึ่งมีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ (Repeat) มีความเก่าแก่ (Ancient) มีการใช้ปฏิบัติเป็นเวลานานและมีความเคยชิน (Habit) ในการประพฤติของคนในสังคม มีความต่อเนื่อง (Constant) หรือเป็นที่รู้จักดี (Well Known) และไม่ถูกทำให้หยุดชะงักลง (Uninterrupt) และที่สำคัญจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลบังคับเป็นกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่พิเศษกว่าธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติที่ประชาชนจะต้องมีความรู้สึกว่าการปฏิบัตินั้นมีลักษณะอย่างกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นอาจถูกลงโทษ

๓.๓.๖.๒ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

(๑) ความหมาย ลักษณะ และที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

ความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมีผู้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

John Stuart Mill^{๑๖๖} เรียกว่า หลักปฏิบัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรทางรัฐธรรมนูญ (the unwritten maxims of the constitution) อีก ๒๐ ปี ต่อมา Dicey^{๑๖๗} เรียกว่า ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (the conventions of the constitution) ซึ่ง Sir William Holdsworth^{๑๖๘} กล่าวว่า Dicey นำความคิดนี้มาจาก Freeman ขณะที่ Anson^{๑๖๙} เรียกว่า ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (the custom of the constitution) หลักการของกฎหมายคอมมอนไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่อยู่ภายนอกกฎหมาย

^{๑๖๖} John Stuart Mill, Utilitarianism, Liberty Representative Government(London: Dent, 1960), p.87.

^{๑๖๗} Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, p.22.

^{๑๖๘} Sir William Holdsworth, "The Conventions of the Eighteenth Century Constitution" 17 Iowa Law Review : 161.

^{๑๖๙} Sir William Anson, Law and Custom of the Constitution, vol. I, p.23.

ลักษณะของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษนั้น Geoffrey Marshall ได้สรุปไว้เป็นประการอย่างชัดเจนว่า^{๑๙๐}

๑. ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นข้อบังคับที่อธิบายถึงสิทธิประการสำคัญซึ่งมีใกกฎหมาย โดยเกี่ยวข้องกับอำนาจที่องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะต้องปฏิบัติตาม การกำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวกับอำนาจของ ๓ องค์กรข้างต้นนั้น ก็เพื่อประโยชน์แก่การจำแนกการกำหนดภาระหน้าที่จากธรรมเนียมปฏิบัติให้เป็นอย่างถูกต้องเหมาะสม

๒. ธรรมเนียมปฏิบัติมีความมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานขององค์กรของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพในทางการเมือง

๓. ธรรมเนียมปฏิบัติ โดยส่วนมากแล้วจะเป็นเรื่องทั่วไป ซึ่งในการเอามาปรับใช้กับกรณีใดนั้น จะต้องเป็นสถานการณ์ที่ชัดเจน หากยังคลุมเครือ การนำธรรมเนียมปฏิบัติมาปรับใช้อาจทำให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน

๔. ธรรมเนียมปฏิบัติได้รับการยอมรับนับถือว่าต้องปฏิบัติตาม โดยไม่ต้องมีเหตุผลในการยินยอมปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัตินั้น

๕. ธรรมเนียมปฏิบัติมีสถานะแยกออกจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ อาจจะมีความสำคัญเท่ากัน หรืออาจสำคัญมากกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ได้

๖. ธรรมเนียมปฏิบัติอาจได้รับการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิบัติหรือการบังคับใช้ของกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ได้

๗. ธรรมเนียมปฏิบัติไม่ได้เป็นที่มาของสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง แต่ผู้ปฏิบัติอาจร้องขอต่อศาลเพื่อนำในการปรับใช้หรือการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ได้

๘. ธรรมเนียมปฏิบัติอาจถูกรวบรวมไว้โดยการอ้างอิงหรือกำหนดไว้เฉพาะอย่างก็ได้

๙. ในบางกรณีกฎหมายลายลักษณ์อักษรอาจต้องคำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติที่ได้รับการรับรองหรือที่ศาลได้ตีความไว้คำพิพากษา^{๑๙๑}

^{๑๙๐} Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions*(Oxford: Clarendon Press, 1984), pp.210 - 211.

^{๑๙๑} ดวงกมล เจริญรุทซ์, “สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” หน้า ๓๐ และ ๓๒.

ที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนั้นมีรูปแบบของที่มาเช่นเดียวกันกับที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติ กล่าวคือเป็นแนวทางการประพฤติของคนกลุ่มหนึ่งที่ต่อมาแนวทางปฏิบัตินั้นได้รับการยอมรับจากสังคม โดยบุคคลในสังคมหรือกลุ่มนั้นเป็นบุคคลที่ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาสามัญ และสมาชิกสภาขุนนางหรือวุฒิสภา เป็นต้น โดยในบางครั้งแนวทางปฏิบัติที่ก่อให้เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนั้น อาจไม่ใช่การปฏิบัติต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลาอันยาวนานก็ได้ เพียงแต่ประชาชนและผู้ถือปฏิบัติที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญยอมรับถึงการปฏิบัตินั้น

ในประเทศอังกฤษนั้น มีความยึดมั่นในธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญซึ่งมีวิวัฒนาการมาตามลำดับของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ด้วยเหตุที่ว่าอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในส่วนลึกของหัวใจและจิตใจของชาวอังกฤษอย่างแท้จริง ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญและมีการนำมาปฏิบัติด้วยการยอมรับนับถือบังคับให้ปฏิบัติตาม (obligatory force) การไม่ปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญย่อมเท่ากับเป็นการทำลายเครื่องจักรและองค์การของรัฐบาลทั้งหมด และการละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเท่ากับทำให้รัฐบาลไม่อาจปฏิบัติภารกิจใดๆ ได้ อย่างเช่นว่า หากคณะรัฐมนตรีปฏิเสธไม่ยอมลาออกจากตำแหน่งหลังจากที่พ่ายแพ้คะแนนเสียงในรัฐสภาแล้ว สภาก็ไม่ยอมผ่านกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอและไม่ยอมอนุมัติให้ใช้เงินใดๆ ทั้งสิ้น ดังนี้ ทำให้คณะรัฐมนตรีขาดเครื่องมือในการดำเนินงาน การปกครองหยุดชะงักไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ และถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออกและสภาสามัญก็จะไม่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ และจะไม่ยอมเข้าร่วมคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ด้วย เพราะระบบของรัฐบาลอังกฤษนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันราบรื่นระหว่างสภาสามัญกับคณะรัฐมนตรี อีกทั้งพระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี^{๑๗๒}

ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างมากกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ โดยยึดถือกันว่าพระมหากษัตริย์ย่อมต้องใช้พระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ได้ยึดถือกันมา เพื่อจะได้รับการยอมรับว่าพระราชอำนาจดังกล่าวมีความชอบธรรม แต่เมื่อรูปแบบการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และการดำรงไว้ซึ่งพระราชสถานะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

^{๑๗๒} เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, การปกครองประเทศอังกฤษ, หน้า ๓๑-๓๒.

จึงต้องเป็นไปตามหลักการกระทำตามคำแนะนำของรัฐมนตรี อันส่งผลให้ธรรมเนียมปฏิบัติ กลายเป็นกรอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีและที่มาของปรากฏการณ์ทางการเมืองหลาย ครั้ง ซึ่งทำให้รัฐสภามีความพยายามในการใช้ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุง กฎหมายลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ควบคุมพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ต่างก็เป็นความสัมพันธ์ทางรัฐธรรมนูญระหว่างบุคคลในระบบการปกครอง กับสถาบันต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความมีอยู่ของธรรมเนียมปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับนายกรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทั้งหมดกับรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสอง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการพลเรือน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับกระบวนการยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักร กับประเทศสมาชิกในเครือจักรภพ^{๑๗๓} นอกจากนี้ยังเป็นกฎเกณฑ์ที่มีอิทธิพลต่อศาลอังกฤษ ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ อันทำให้ ธรรมเนียมปฏิบัติบางประการมีความสำคัญจนได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดควบคุมความประพฤติของบุคคลที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นผู้ปฏิบัติ โดยมากจะ เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางรัฐธรรมนูญ

(๒) ประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

(๒.๑) จำแนกตามความหมายทั่วไป^{๑๗๔}

(๒.๑.๑) ธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับรัฐสภา

เมื่อธรรมเนียมปฏิบัติ (customs) ได้แก่ กฎเกณฑ์ความประพฤติ ซึ่งยังไม่มีปรากฏในคำพิพากษาของศาล แต่ศาลจะยอมรับและบังคับใช้ เมื่อมีคดีมาสู่ศาล ธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งได้กลายเป็นกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

^{๑๗๓} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี(กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๓๗), หน้า ๑๓๓.

^{๑๗๔} วิบูลย์ กัมมาระนุตร, “ธรรมเนียมปฏิบัติในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ” วารสาร นิติศาสตร์ ๙ (มีนาคม ๒๕๓๒) : ๗๗-๗๘.

เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับรัฐสภา ส่วนมากมีกำเนิดมาแต่ครั้งสมัยระบบศักดินาสวามิภักดิ์ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ในปัจจุบันธรรมเนียมปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐสภา เช่น ในพิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา ประธานสภาสามัญจะต้องนำขบวนไปยืนฟังพระราชดำรัสของกษัตริย์ที่ประตูห้องประชุมสภาขุนนาง ธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้ประธานสภาที่มีอำนาจที่จะให้สมาชิกที่ไม่เชื่อฟังคำสั่งออกไปจากที่ประชุม โดยวิธีออกชื่อ ธรรมเนียมปฏิบัติที่ประธานจะต้องออกจากที่ประชุม เมื่อสมาชิกประสงค์จะเปลี่ยนการประชุมจากสภาเป็นคณะกรรมาธิการ และธรรมเนียมปฏิบัติที่สมาชิกรัฐสภาจะลาออกไม่ได้ ถ้าประสงค์จะลาออกจะต้องกราบทูลให้พระมหากษัตริย์กษัตริย์ทรงทราบ^{๑๗๕}

(๒.๒.๒) ธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับ

รัฐธรรมนุญ

ประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกับ

ประเทศที่มีรัฐธรรมนุญลายลักษณ์อักษรคือ มีกฎเกณฑ์ของการปฏิบัติในทางการเมืองสำหรับพระมหากษัตริย์ รัฐมนตรี หรือข้าราชการ และบุคคลดังกล่าวต้องผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เหล่านี้ถือว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง แต่ธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนุญของประเทศอังกฤษมีมากกว่าธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศที่ใช้รัฐธรรมนุญลายลักษณ์อักษร เพราะได้เกิดขึ้นมานับเป็นเวลาหลายร้อยปี

(๒.๒) จำแนกตามการแสดงบทบาท^{๑๗๖}

(๒.๒.๑) ธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดหน้าที่

ธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดหน้าที่

เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นแนวทางปฏิบัติว่าเมื่อมีสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติจะต้องปฏิบัติอย่างไร และควรจะมีบทบาทอย่างไร ซึ่งมักจะเป็นเรื่อง

^{๑๗๕} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๑๖.

^{๑๗๖} Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions, p.8.

ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมือง เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา และต่อพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

(๒.๒.๒) ธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้เพื่อเป็นเกียรติ

ธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้เพื่อเป็นเกียรติ

เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มักจะมอบให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจที่สำคัญตามกฎหมาย เช่น อำนาจในการลงนามร่างกฎหมาย อำนาจในการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้บริหารประเทศ เป็นต้น แต่การกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นเพียงการถวายให้เพื่อเป็นพระเกียรติในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศเท่านั้น ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นจริง

(๒.๓) จำแนกตามองค์กรผู้ปฏิบัติ^{๑๗๗}

(๒.๓.๑) ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นความสัมพันธ์

ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลหรือรัฐสภา

ธรรมเนียมเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

ของพระมหากษัตริย์และการปกครองระบบคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชดำรัสที่พระมหากษัตริย์ทรงมีในวันเปิดประชุมรัฐสภา รัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นผู้เขียนขึ้นทูลเกล้าฯ ให้ทรงอ่านในพิธีเปิดรัฐสภา พระราชดำรัสนี้ถือกันว่าเป็นการแถลงนโยบายของรัฐบาลใหม่ เมื่อเสร็จพิธีเปิดแล้วก็จะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการวิจารณ์นโยบายของรัฐบาลและจะมีการลงมติ ซึ่งตามปกติเป็นการลงมติที่ยอมให้กราบบังคับทูลไปว่า สภาสามัญรู้สึกสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ได้พระราชทานพระราชดำรัสมายังรัฐสภา ซึ่งก็เป็นของธรรมดา เพราะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาแต่สิ่งที่จะทราบกันได้ในการอภิปรายวันนั้นก็คือ เสียงของสภาสามัญเป็นไปในทางใด ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ทรงใช้พระราชอำนาจ (Royal Prerogative) ตามคำแนะนำของรัฐมนตรี สำหรับธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับการปกครองระบบคณะรัฐมนตรี เช่น นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ รัฐบาลต้องลาออกหากไม่ได้รับ

^{๑๗๗} สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ, หน้า ๕.

เสียงสนับสนุนจากสภาสมาญในเรื่องที่สำคัญๆ หรือพระราชินีจะทรงขอให้หัวหน้าพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในสภาสมาญเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล เป็นต้น

(๒.๓.๒) ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นความสัมพันธ์

ระหว่างสภาขุนนางกับสภาสมาญ

ธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดความสัมพันธ์

ระหว่างสภาขุนนางกับสภาสมาญ รวมถึงวิธีดำเนินการทางรัฐสภาด้วย เช่น มีธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐสภาว่า สมาชิกคนใดเข้ามาอภิปรายในสภาเป็นครั้งแรก ย่อมจะไม่มีผู้ใดหรือสมาชิกเก่าคัดค้านเลย หรือประธานสภาจะต้องไม่ฝักใฝ่กับพรรคการเมืองใด หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านเป็นประธานคณะกรรมการที่สำคัญคณะหนึ่ง คือ Public Accounts Committee

(๒.๓.๓) ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นความสัมพันธ์

ระหว่างประเทศสมาชิกในเครือจักรภพ

ธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนด

ความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศในเครือจักรภพ เช่น รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรจะไม่ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประเทศอาณานิคม (Dominions) เว้นแต่ได้รับการร้องขอและได้รับความยินยอมจากประเทศอาณานิคมนั้นๆ

(๓) สภาพบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจะถูกนำมาใช้โดยองค์กรต่างๆ ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรมีสภาพบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ จะก่อให้เกิดผลทางการเมืองขึ้น หากมีการประพฤติปฏิบัติผิดไปจากแนวทางปฏิบัติปกติ

สภาพบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีทั้งธรรมเนียมการปฏิบัติที่เพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ด้วยเหตุที่

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสถาบันการปกครองที่มีมายาวนานกว่าสถาบันการปกครองใดๆ มาแต่โบราณ จนกระทั่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดลงโดยบทกฎหมาย ให้พระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติ มีธรรมเนียมปฏิบัติว่าพระมหากษัตริย์ต้องไม่ยุ่งเกี่ยวในทางการเมือง แต่หากมีเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่ไม่ปรกติก็อาจเป็นข้อยกเว้นได้ เช่น ในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี กรณีที่มีพรรคการเมืองมากกว่าสองพรรค และไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ตรงนี้พระมหากษัตริย์จะต้องทรงขอคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่ง มีกรณีอยู่ ๒ กรณีที่พระองค์จะต้องทำการตัดสินใจด้วยพระองค์เอง กรณีแรก พระองค์ไม่ได้รับคำแนะนำเพราะนายกรัฐมนตรีถึงแก่อสัญกรรมในตำแหน่ง กรณีที่สอง เกิดข้อสงสัยขึ้นว่าบุคคลใดจึงจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมได้สำเร็จ ในสถานการณ์ที่ไม่ปรกตินี้ พระมหากษัตริย์จะทรงได้ถามบุคคลต่างๆ ผ่านราชเลขาธิการแล้วจึงทรงตัดสินใจพระราชหฤทัย^{๑๗๔} เป็นกรณีที่ไม่ได้กำหนดจำกัดหรือบัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเต็มที่ที่ใช้พระบรมราชวินิจฉัย

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่พระมหากษัตริย์เป็นพระราชอำนาจที่อยู่นอกเหนือรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชอำนาจในการที่จะได้รับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล จนกระทั่งเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่านายกรัฐมนตรีจะต้องรายงานความเป็นไปในการบริหารราชการแผ่นดินให้พระองค์ทรงทราบ เมื่อทรงเห็นว่าการดำเนินงานของรัฐบาลอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ทรงมีพระราชดำรัสเตือนต่อนายกรัฐมนตรี และหากการใดที่ทรงเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ ก็ทรงกระตุ้นและให้กำลังใจ และเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะนำไปปรึกษากับคณะรัฐบาลต่อไป

กระนั้นก็ตาม บทบาทของพระมหากษัตริย์มักถูกกำหนดไว้แน่นอนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องใช้พระราชอำนาจนั้นตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจที่แท้จริง ทำให้พระองค์ไม่มีทางเลือกอื่นในการใช้พระบรมราชวินิจฉัยมากนัก เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ต้องแต่งตั้งตามบุคคลที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา ซึ่งหากทรงไม่แต่งตั้งบุคคลนั้นๆ แล้ว ก็อาจได้รับผลบังคับในทางสังคม หรือบุคคลที่ทรงแต่งตั้งโดยไม่ฟังเสียงในสภานั้น อาจไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาได้

^{๑๗๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๒.

(๔) ผลทางกฎหมายของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

ธรรมเนียมปฏิบัติจะเกิดขึ้นเฉพาะในโครงสร้างที่มีกฎหมายวางไว้ เมื่อเกิดขึ้นเป็นธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความประพฤติทางการเมืองที่มีผลผูกพันในความรู้สึกรับรู้ของบุคคลในระบบการเมืองนั้นแล้ว ธรรมเนียมปฏิบัติก็จะส่งผลกระทบต่อกฎหมายและสถาบันการเมือง กล่าวคือ ธรรมเนียมปฏิบัติทำให้เนื้อหาของระบบการเมือง และความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเปลี่ยนไปบทบาทและผลของธรรมเนียมปฏิบัติข้อนี้เทียบได้กับบทบาทและผลของการใช้และการตีความกฎหมาย กล่าวคือ ตัวโครงสร้างระบบการเมืองก็ตีบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรูปแบบที่ดี คงเดิมทุกอย่าง แต่เนื้อหาของระบบการเมืองก็ตีความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ตีเปลี่ยนไปอย่างมาก

(๔.๑) ผลของธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและสถาบันการเมือง^{๑๗๙}

ผลของธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและสถาบันการเมืองจะมีอยู่ว่า ธรรมเนียมปฏิบัติทำให้ผลบังคับของกฎหมายเปลี่ยนไป โดยทำให้บทบัญญัตินั้นใช้ไม่ได้ในความเป็นจริง แต่ตัวบทบัญญัตินั้นยังคงมีอยู่ และหากผู้มีอำนาจฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติจะมากลับไปใช้อำนาจตามที่บทบัญญัติกฎหมายนั้นให้ไว้ อีกทั้ง ธรรมเนียมปฏิบัติยังโอนอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นของบุคคลหรือองค์กรหนึ่งไปให้อีกองค์กรหนึ่งใช้ตามความเป็นจริง

(๔.๒) ผลของการไม่ปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ

ธรรมเนียมปฏิบัติมิใช่กฎหมายเพราะองค์กรต่างๆ ในระบอบกฎหมายไม่ยอมรับบังคับ (Enforce) ให้ธรรมเนียมปฏิบัติมีผลในระบบกฎหมายได้ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติ สภาพบังคับทางการเมือง (Political Sanction) จะเข้ามา มีบทบาททันที กล่าวคือ ถ้าองค์กรใดไม่ทำตามธรรมเนียมปฏิบัติ แม้สภาพบังคับทางกฎหมาย (Legal Sanction) ไม่อาจมีบทบาทได้ดังกล่าวแล้ว แต่องค์กรนั้นจะได้รับผลร้ายทางการเมืองทันที

^{๑๗๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, หน้า ๒๓๗.

และระดับผลร้ายหรือสภาพบังคับทางการเมืองนั้นจะร้ายแรงเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า การฝ่าฝืนนั้นกระทำต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใดในระบบการเมืองนั้น อนึ่ง การฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (Legal Sanction) นี้ อาจนำมาซึ่งการแก้ไขกฎหมายโดยนำธรรมเนียมปฏิบัตินั้นๆ ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะเลยก็เป็นได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ กรณีสภาขุนนางอังกฤษ (House of Lords) ฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่าจะไม่ยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญขึ้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายทางการเงินในต้นศตวรรษที่ ๒๐ นั้น ทำให้ต้องมีการตรา The Parliament Act ๑๙๔๙ ขึ้นมาตัดอำนาจยับยั้งกฎหมายของสภาขุนนางในที่สุด

(๕) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

(๕.๑) หลักการกระทำของพระมหากษัตริย์

การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในประเทศอังกฤษจะเป็นไปตามหลักการกระทำของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีหลักปฏิบัติว่าการกระทำใดๆ ของพระมหากษัตริย์จะกระทำไปตามคำแนะนำของรัฐมนตรี (Act on the advice of ministers) ภายใต้หลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาล (Ministerial Responsibility) โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

หลักการปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรี (Act on the advice of ministers) คำว่า “คำแนะนำ” หรือ “advice” ตามหลักการนี้จะมีความหมายแตกต่างกับความหมายทั่วไป ที่คำแนะนำหรือคำปรึกษาจะถือเป็นการแสดงความคิดเห็นในกรณีหนึ่งกรณีใดเท่านั้น แต่คำทูลเกล้าฯ แนะนำของรัฐมนตรีตามหลักการของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น คำทูลเกล้าฯ แนะนำดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการผูกมัด เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีทางเลือกอื่นโดยทรงต้องยอมปฏิบัติตามคำแนะนำจากรัฐมนตรีเสมอ ทั้งนี้ คงเป็นเพราะถ้าหากกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธคำทูลแนะนำจากรัฐบาลจะส่งผลให้โดยปกติในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลจะต้องลาออก และผลที่จะตามมาอีกก็คือ พระองค์จะตกอยู่ในสถานะที่เป็นปฏิปักษ์กับพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาสามัญโดยประชาชน ซึ่งก็จะส่งผลให้ภาพจน์ของพระองค์มีลักษณะที่ไม่เป็นกลางในทางการเมือง

เช่นนี้เอง เหตุผลของหลักการกระทำของพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐมนตรียุคแรก จึงมีเพื่อปกป้องรัฐสภากับประชาชนจากการใช้พระราชอำนาจเกินขอบเขตของพระมหากษัตริย์ แต่ในปัจจุบันจะเป็นหลักสำคัญในการป้องกันสถาบันพระมหากษัตริย์มิให้เข้าไปพัวพันกับในทางการเมือง ถ้าไม่จำเป็น ซึ่งทำให้การที่พระมหากษัตริย์จะทรงมีกรกระทำใดๆ ก็ตาม โดยหลักการแล้ว จะทรงปฏิบัติไปตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะถือเสมือนเป็นผู้กระทำการเองและจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อ รัฐสภาในการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะทำให้หลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงทำอะไรไม่ผิด (The King can do no wrong.) หรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงรับผิดชอบ ทางการเมือง (The King has no political accountability.) และทรงวางพระองค์เป็นกลาง ตลอดจน หลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงทำอะไรโดยลำพังพระองค์ (The King cannot act alone.) มีความเป็นจริงขึ้น ในอังกฤษนั้นไม่เพียงแต่กิจการที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้นที่จะต้องมีการ ลงนามกำกับดังกล่าว แม้กิจการทางวาจา เช่น การมีพระราชกระแสหรือมีพระชาปฏิสันถาร ในเรื่องการเมือง การปกครอง อย่างเป็นทางการกับทูตต่างประเทศ หรือผู้นำต่างประเทศก็ต้องมี รัฐมนตรี “รับสนอง” หรืออยู่รู้เห็นด้วย การติดต่อระหว่างพระมหากษัตริย์กับทูตโดยไม่มีรัฐมนตรี ร่วมรู้เห็น ถือว่าเป็นการผิดธรรมเนียมปฏิบัติประชาธิปไตยอย่างหนึ่งของอังกฤษ^{๑๙๐}

หลักการเรื่องความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี (Ministerial Responsibility) นั้น ในยุคแรกๆ องค์กษัตริย์เป็นเพียงกลุ่มบุคคลอันเป็นที่ปรึกษาของ กษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ความรับผิดชอบในทางการเมืองโดยตรงในเรื่องของนโยบาย ทั่วไปยังไม่มีในระยะแรก เพราะผู้วางนโยบายบริหารบ้านเมือง คือ พระมหากษัตริย์ ซึ่งในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีความรับผิดชอบในทางการเมืองหรือทางใดๆ อยู่แล้ว ตามหลัก “The King can do no wrong” ของอังกฤษ แต่ต่อมาสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มตัดขาดพระองค์ออกจากการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะตัดขาดจาก การประชุมคณะรัฐมนตรี เช่นนี้ส่งผลให้ผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายบริหารราชการ แผ่นดินแทนคือ กลุ่มบุคคลอันเป็นตัวแทนจากกลุ่มทางการเมืองหรือพรรคการเมือง ดังนั้น การเข้ามาทำหน้าที่โดยตรงแทนที่พระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงต้องมีหลักการที่จะต้องทำให้ กลุ่มบุคคลดังกล่าวบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีความรับผิดชอบ ในที่นี้หมายถึง ต่อประชาชน

^{๑๙๐} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป, หน้า ๒๓๙. อ้างใน วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๑๙-๓๒๐.

โดยการรับผิดชอบต่อองค์กรที่เป็นตัวแทนประชาชน คือ สภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ทั้งนี้ เพราะจะใช้หลักการดังเช่นกับของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เช่นนี้เองจึงทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอังกฤษในช่วงสมัยราชวงศ์แฮนโนเวอร์ ได้เกิดขึ้น คือ “หลักการปกครองที่ต้องรับผิดชอบต่อ” หรือ “หลักรัฐบาลที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อ ในการบริหารราชการแผ่นดิน (Responsible government)”

จากหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ได้นำไปสู่หลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถของพระมหากษัตริย์อังกฤษในทางรัฐธรรมนูญในลักษณะที่มีความพยายามในการแบ่งแยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนแรก หลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถส่วนพระองค์ (Personal capacity) และส่วนที่สอง หลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถในทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional capacity)^{๑๘๑} ซึ่งกฎเกณฑ์ทั้ง ๒ ประการอันเป็นสาระสำคัญของระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ สำหรับอังกฤษแล้วทั้ง ๒ ประการจะควบคู่และกลมกลืนกันไปภายใต้หลักธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กฎเกณฑ์อันเป็นความสามารถส่วนพระองค์จะเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมาเป็นกรอบในการใช้ความสามารถส่วนพระองค์โดยเฉพาะในสถานการณ์ไม่ปกติ ส่วนกฎเกณฑ์อันเป็นความสามารถในทางรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่อยู่บนหลักการปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดในสถานการณ์ปกติในทางรัฐธรรมนูญ

(๕.๒) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับองค์กรทางการเมือง

- พระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลในพระองค์ อังกฤษจะมีความเคร่งครัดโดยเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่านายกรัฐมนตรีจะต้องถวายรายงานต่อพระมหากษัตริย์ทุกสัปดาห์ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ได้ทรงปรึกษา แนะนำ หรือตักเตือน โดยหากรัฐบาลมีความประสงค์ต้องการเสนอร่างกฎหมายเมื่อถวายรายงานพระมหากษัตริย์ก็จะทรงพระราชทานคำแนะนำ หรือทรงมีข้อเสนอต่อรัฐบาล

^{๑๘๑} Vernon Bogdanor, *The Monarchy and Monarchy*, p.VII.

เมื่อรัฐบาลร่างกฎหมายเสร็จแล้วนำขึ้นถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ก็มักจะไม่ปรากฏว่าทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย เพราะก่อนที่จะเป็นร่างกฎหมายนั้น พระองค์ได้ทรงปรึกษาและเสนอความเห็นตลอดจนได้ทักท้วงในสิ่งที่ทรงเห็นว่าไม่เหมาะสมต่อ รัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลนำไปปรับปรุงแล้ว

- ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางนิติบัญญัตินั้น โดยมากแล้วจะเป็นพิธีการในทางปฏิบัติ เช่น การเรียกประชุมรัฐสภา การเห็นชอบร่างกฎหมายโดยได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี การยุบสภาสามัญที่มีธรรมเนียมปฏิบัติในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวว่า พระมหากษัตริย์ ต้องทรงได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี และในการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา พระมหากษัตริย์ จะทรงเป็นประธานในพิธีเปิดสมัยประชุมสภา โดยพระองค์จะได้มีพระราชดำรัสต่อสมาชิกสภา รัฐบาลก็จะกล่าวถึงนโยบายและการร่างกฎหมาย และในการปิดประชุมสภาพระมหากษัตริย์ ก็ทรงมีพระบรมราชโองการซึ่งจะนำมาอ่านในสภาขุนนางเช่นเดียวกัน

- ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางบริหารคือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีธรรมเนียมปฏิบัติว่า จะทรงแต่งตั้งจากหัวหน้าพรรคการเมือง ที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาเพื่อทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลต่อไป และนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิก สภาสามัญ แต่หากการแต่งตั้งรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ พระมหากษัตริย์มิได้ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมาก โดยเลือกนายกรัฐมนตรี ที่มีเสียงข้างน้อยในสภา รัฐบาลก็อาจจะไม่สามารถบริหารประเทศได้ เพราะสภาสามัญอาจจะไม่ผ่าน ร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินให้ได้ นโยบายการบริหารงานต่างๆ ของนายกรัฐมนตรีก็จะมี ผู้สนับสนุนในสภาสามัญไม่เพียงพอ และอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และมีผลให้รัฐบาล ต้องลาออกจากตำแหน่งไปในที่สุด เว้นแต่ในกรณีที่ไม่ได้มีพรรคหนึ่งพรรคใดได้เสียงข้างมาก ในสภาสามัญ พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องใช้พระราชวินิจฉัยด้วยส่วนพระองค์ในการเชิญหัวหน้า พรรคต่างๆ มาปรึกษาหารือจนกว่าจะได้ข้อยุติว่าผู้ใดสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นผู้นำ ในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป

๓.๓.๗ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายมิได้มีการใช้อีกเลยหลังจากรัชสมัยของพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา โดยการที่พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายนั้นเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติเสมอ บางครั้งอาจมีการตั้งคำถามขึ้นว่าพระราชอำนาจส่วนนี้ของพระมหากษัตริย์ได้สิ้นสุดลงแล้ว ทั้งนี้ เพราะไม่มีรัฐบาลใดจะยอมรับการยับยั้งกฎหมายที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีกรลาออก และถ้าเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นจริง พระมหากษัตริย์จะต้องรับผิดชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้จัดตั้งรัฐบาลใหม่ และถ้าบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมิได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาสามัญเกินกึ่งหนึ่ง นายกรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกตนและผู้สนับสนุนให้ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญเพื่อบริหารประเทศต่อไปหรือไม่ และถ้าหากปรากฏว่าประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง อันทำให้ฝ่ายตรงกันข้ามได้เสียงข้างมาก สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือ สมาชิกเสียงข้างมากในสภาสามัญอาจลงมติไม่ไว้วางใจพระมหากษัตริย์ได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทบต่อภาพพจน์สถาบันพระมหากษัตริย์ จึงทำให้ไม่มีพระมหากษัตริย์พระองค์ใดจะใช้พระราชอำนาจดังกล่าวอีกเลย อย่างไรก็ตาม พรรคอนุรักษนิยมและบรรดานักวิชาการของพรรคนี้ยังเชื่อกันว่า พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระอำนาจที่ยับยั้งกฎหมายได้ (Active Power of Veto) โดยให้เหตุผลว่าพระองค์จะทรงใช้เมื่อใดก็ได้ การที่พระองค์ไม่ทรงใช้ก็เพราะว่า พระองค์ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำและยินยอมของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น เมื่อใดนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระองค์ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับใด พระองค์ก็ต้องทรงปฏิบัติตามนั้น ทั้งนี้ พระองค์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบต่อทางการเมืองเลย เพราะพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong) ความรับผิดชอบไปตกอยู่กับนายกรัฐมนตรีผู้ถวายคำแนะนำ และด้วยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้คณะรัฐมนตรีจึงยอมที่จะสนับสนุนสภาของตนในการที่จะถวายคำแนะนำให้ผ่านร่างกฎหมายทุกฉบับ โดยนัยนี้ หากคณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับใดจะเป็นการกระทำที่ไม่สมควรยิ่ง ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่คณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์

ทรงยับยั้งร่างกฎหมายด้วยความสุจริตใจ (Good Faith) เนื่องจากเป็นยากยิ่งนักที่จะตีความว่า ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีหลักการและเจตนารมณ์ว่าอย่างไร และหากเป็นไปตามกรณีหลังนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองจากเหตุละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ใดๆแล้ว ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในสมัยปัจจุบัน พระมหากษัตริย์จะทรงเห็นชอบ ยินยอมในร่างกฎหมายเสมอ การที่จะใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งนั้นจะเกิดขึ้นในกรณีที่ สมเหตุสมผลซึ่งเป็นสถานการณ์พิเศษและฉุกเฉินอย่างยิ่ง โดยพระองค์จะทรงใช้พระราชอำนาจ สำรองในการเห็นชอบยินยอมร่างกฎหมายแทน^{๑๘๒}



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๘๒} Robert Blackburn “Monarchy and the Personal Prerogatives” Public law (September – November, 2004) : 553.

บทที่ ๔

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของไทย

การศึกษาถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นการศึกษเกี่ยวกับอำนาจของประมุขแห่งรัฐ โดยมีประเด็นหลักของการศึกษาคือ กฎเกณฑ์ การเข้าสู่ตำแหน่งการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ และลักษณะของการใช้พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ รวมถึงข้อจำกัดของการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว แต่เดิมนั้นอำนาจในการ บัญญัติกฎหมาย ยับยั้งกฎหมาย และยกเลิกกฎหมายเป็นอำนาจที่ประมุขแห่งรัฐมีอยู่ อย่างเด็ดขาดและเป็นล้นพ้นตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาเมื่อการแสดงออก ซึ่งอำนาจรัฐต้องขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์แล้ว จึงทำให้เกิดสภาพแห่ง ความไม่แน่นอน ความไม่ต่อเนื่องและความไม่ชอบธรรมของอำนาจขึ้น ผู้อยู่ใต้ปกครองจึงเกิด แนวคิดร่วมกันในการจัดสถาบันให้แก่อำนาจรัฐ โดยการแยกอำนาจการเมืองออกจากผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิทางการเมืองไปเป็นของรัฐ อันเป็นสถาบันนามธรรม โดยให้รัฐเป็นผู้ถืออำนาจนั้นแทน และกำหนดให้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นบทกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการ เข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์และขอบเขตของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงถือได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งซึ่งกำหนดถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในบทนี้จะอธิบายถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่ ยุคโบราณจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เพื่อแสดงให้เห็นว่า การปกครองโดยพระมหากษัตริย์ในแต่ละยุคมีความเกี่ยวพันกับปรัชญาแนวคิดความเชื่อต่างๆ ที่มี อิทธิพลต่อสังคมเมืองไทย ณ ช่วงเวลานั้น อันได้ส่งผลถึงพระราชสถานะและพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์มาเป็นลำดับ จวบจนปัจจุบันที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มี พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ได้กำหนดไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามพระราชสถานะและพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ตามนิติโบราณราชประเพณีหรือจารีตประเพณีอันถือได้ว่าเป็นพระราชสถานะและ พระราชอำนาจดั้งเดิมนั้นยังปรากฏให้เห็นสิ่งซึ่งแสดงถึงพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ไทย มาตลอดทุกยุคสมัย

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้น จัดว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะเป็นผู้รับผิดชอบในเนื้อหาของการกระทำนั้นๆ เพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เพื่อการเป็นยืนยันถึงพระราชอำนาจดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดและสิ้นพันในการที่จะบัญญัติกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และยกเลิกกฎหมายใดๆ อีกทั้งเพื่อเป็นการถ่วงดุลซึ่งอำนาจในการบัญญัติกฎหมายระหว่างรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ ผู้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญจึงถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นฉบับแรก จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ถือได้ว่าพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มขึ้นใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เอง พระองค์มิได้ทรงยับยั้งตามคำกราบบังคมทูลของรัฐบาลที่ถวายคำแนะนำ เพียงแต่การใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายไม่ได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเท่านั้น เนื่องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งสองสภาสามารถยืนยันให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นผ่านเพื่อประกาศใช้ต่อไปได้ ถือเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว จึงทำให้การใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์มีอาจเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระองค์ได้ โดยจะกล่าวต่อไปในบทนี้พร้อมทั้งนำเสนอกรณีศึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย อันทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญต่อมาว่า ร่างกฎหมายใดที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งแล้ว รัฐสภาไม่สมควรที่จะลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามเพื่อยืนยันให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป อันทำให้ร่างกฎหมายนั้นจะมีผลตกไป อย่างเช่นที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์กระบวนการนิติบัญญัติไทย

๔.๑ วิวัฒนาการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย

“สังคมไทยนั้นเป็นสังคมที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์ ติดต่อกับสืบเนื่องกันมานาน เป็นเวลาพันๆ ปี สืบประวัติของคนไทยตั้งแต่อยู่ในประเทศจีนก็ปรากฏว่ามีพระมหากษัตริย์ปกครองแผ่นดินทั้งสิ้น ตลอดจนกระทั่งลงมาถึงประเทศไทยในปัจจุบันก็มีพระมหากษัตริย์ปกครองเรื่อยมาไม่ขาดสาย เพราะฉะนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย จึงเป็นสถาบันที่คงทนอย่างยิ่ง คงทนต่อการผันผวนเปลี่ยนแปลงในทางต่างๆ จึงน่าจะได้ศึกษาดูว่ามีเหตุผลใดจึงได้สืบเนื่องลงมาได้อย่างนั้น”^{๑๙๓} เห็นได้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยเป็นสถาบันเดียวที่แสดงถึงความต่อเนื่องของประเทศไทยให้เห็นเป็นรูปธรรมที่สุด โดยมีความสัมพันธ์อันเป็นเอกภาพระหว่างพระมหากษัตริย์และประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของสถาบันที่สำคัญ ดังนั้นแล้ว รัฐจะเป็นรัฐต่อไป โดยไม่ต้องแตกสลายได้ ด้วยเพราะมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่เชื่อมโยงความเป็นรัฐชาติ^{๑๙๔} (Nation State) เอาไว้

๔.๑.๑ สถาบันพระมหากษัตริย์ในยุคโบราณ

ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ ๗ เป็นต้นมา ลักษณะความเป็นบ้านเมืองไทยได้เกิดขึ้นแล้ว รัฐไทยเริ่มมีการจัดระเบียบการปกครองสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อสภาพสังคมวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลง จากในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดรูปแบบหลวมๆ โดยมีผู้นำเป็นหัวหน้าที่เรียกว่า “ขุน” ทำหน้าที่ปกครองดูแลประชาชนภายในรัฐ ทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างชาติ จนถึงประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๒ - ๑๔ เป็นช่วงที่รัฐไทยเติบโตจากเมืองที่มีผู้ปกครองระดับหัวหน้าหรือเจ้าเมือง (Chiefdom) กลายเป็นรัฐอาณาจักรที่มีผู้ปกครองระดับพระมหากษัตริย์ (Kingdom)^{๑๙๕} กล่าวได้ว่า ชุมชนบ้านเมืองตั้งแต่สมัยแรกเริ่มยุคประวัติศาสตร์ประมาณพุทธศตวรรษที่ ๗ เป็นต้นมาจนถึงราวพุทธศตวรรษที่ ๑๑ เป็นลักษณะการรวมตัวทางการเมืองที่เป็นเมืองรัฐหรือนครรัฐ เพราะมีลักษณะเป็นรัฐขนาดเล็กที่เจ้าผู้ครองเมืองสามารถดูแล

^{๑๙๓} คึกฤทธิ์ ปราโมช, คำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๔.

^{๑๙๔} สุภางค์ จันทวานิช วิมาลา ศิริพงษ์, ระบบการเมืองการปกครองของชนชาติไท (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑๕.

^{๑๙๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕.

สอดคล้องได้อย่างทั่วถึง มีชนชั้นสองชนชั้นอยู่รวมกันคือ ชนชั้นปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด มีพวกพราหมณ์และพระสงฆ์เป็นผู้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของบ้านเมือง และอีกชนชั้นหนึ่งคือ ชนชั้นใต้ปกครอง

สำหรับรากฐานความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ของไทยนั้นมีที่มาจากแนวคิดของสังคมอินเดียครั้งโบราณตามคติแบบฮินดูหรือศาสนาพราหมณ์ โดยมีความเชื่อว่าพระมหากษัตริย์นอกจากจะเป็นนักรบที่เก่งกล้าสามารถปกป้องราษฎรจากภัยทั้งหลายแล้วยังจะต้องเป็นผู้ประพฤตินิยามด้วย ในขณะที่เดียวกันพระองค์ก็มีพระราชอำนาจหรือทรงไว้ซึ่งอาชญาสิทธิ์ที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนธรรม เพื่อให้สังคมอยู่ได้อย่างสงบสุข พระมหากษัตริย์ตามคติของฮินดูอันเป็นที่มาของระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น จึงมิใช่เพียงเป็นผู้ปกครอง แต่ยังเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมด้วย แนวคิดดังกล่าวนี้ได้แผ่มาในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้จะรุ่งเรืองขึ้นในอาณาจักรขอมโบราณอยู่ระยะหนึ่ง แต่เมื่อผ่านการปรุงแต่งจากนักปราชญ์พุทธศาสนิกายเถรวาททั้งฝ่ายมอญและฝ่ายไทยแล้ว จึงได้กลายมาเป็นคติมหาสมมติราชและธรรมราชาดังที่ปรากฏในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของไทย ตามความเชื่อในอดีตนั้น แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์นั้นผูกพันอย่างมากกับคำอธิบายทางศาสนาไม่ว่าจะเป็นลัทธิของพราหมณ์หรือพุทธ ซึ่งต่างเห็นตรงกันว่าในสังคมใดก็ตามจะต้องมีผู้ปกครองแต่อย่างไรแล้ว ก็มีพื้นฐานความเชื่อที่แตกต่างกันคือ

แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ทางฝ่ายพราหมณ์หรือในศาสนาฮินดูนั้น จะมีความเชื่อมโยงกับการแบ่งชนชั้นในเรื่องวรรณะ โดยถือว่าวรรณะนั้นเป็นเรื่องที่พระผู้เป็นเจ้าของผู้กำหนดให้ และเชื่อว่าในบรรดาวรรณะทั้งสี่คือ พราหมณ์ พระมหากษัตริย์ ไวศยะหรือแพศย์ และวรรณะศูทรนั้น วรรณะพราหมณ์เป็นวรรณะสูงสุด เพราะอุบัติขึ้นมาจากพระโอษฐ์ของพระผู้เป็นเจ้าของหรือพรหมพราหมณ์จึงเป็นผู้เข้าถึงพระวณะและเป็นนายของสิ่งทั้งปวง แม้พระมหากษัตริย์ก็ยังอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่าตามความคิดแบบฮินดู พราหมณ์จึงมีบทบาทมากในด้านการปกครองและการใช้กฎหมาย เพราะถือว่าเป็นผู้รู้พระเวทและเป็นผู้รักษาธรรมด้วย^{๑๖๖} สำหรับวรรณะรองลงมาคือ วรรณะกษัตริย์ซึ่งเชื่อกันว่าเกิดมาจากพระพาหาหรือแขนของ

^{๑๖๖} ปรีชา ช่างขวัญเย็น, ระบบปรัชญาการเมืองในมานวธรรมศาสตร์(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙), หน้า ๒๑.

พระพรหม จึงถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่มีกำลังของพระพรหม เป็นผู้กล้าหาญ มีจิตใจเข้มแข็ง และมีความสามารถในการออกคำสั่ง มีคุณสมบัติเป็นนักรบโดยธรรมชาติ จึงมีหน้าที่ในการต่อสู้กับศัตรู คู่ครองและลงโทษประชาชน ในความคิดของลัทธิพราหมณ์นั้น พราหมณ์เป็นเสมือนสติปัญญา และพระมหากษัตริย์นั้นเป็นเจตจำนง และโดยที่พระมหากษัตริย์มีกำเนิดมาจากแขนของพระพรหม พระมหากษัตริย์จึงมีลักษณะเป็นเทวราช โดยมีพราหมณ์เป็นผู้ประกอบพิธีกรรมให้ความศักดิ์สิทธิ์แก่ผู้ปกครองแผ่นดิน พราหมณ์จึงเป็นเสมือนผู้ก่อหรือแสดงหลักการ และพระมหากษัตริย์เป็นผู้กระทำการ^{๑๔๗}

อนึ่ง ตามความคิดของชาวอินเดียโบราณสายอัสติกะที่ยึดถือในคัมภีร์พระเวท มีความเชื่อว่าพระผู้เป็นเจ้าและเทวะต่างๆ มีอิทธิฤทธิ์เหนือมนุษย์ ช่วงตอนปลายของสมัยพระเวทเริ่มมีความคิดว่าพระมหากษัตริย์เป็นตัวแทนของเทพเจ้า ในคัมภีร์มานวธรรมศาสตร์กล่าวว่า พระมหากษัตริย์มีธรรมชาติแห่งเทวะอยู่ในพระองค์เลยทีเดียว หรือเพราะพระมหากษัตริย์ก่อเกิดขึ้นด้วยอณูแห่งเทพทั้งหลาย พระองค์จึงทรงเปล่งประกายโดดเด่นขึ้นเหนือมนุษย์ทั้งหลาย^{๑๔๘} ข้อความที่ปรากฏในคัมภีร์มานวธรรมศาสตร์ดังกล่าว เป็นการอธิบายลักษณะของพระมหากษัตริย์ตามความเชื่อในศาสนาฮินดู แต่หากเป็นดินแดนพุทธศาสนาแล้ว คงจะอธิบายเช่นนั้นไม่ได้ เพราะเรื่องพระผู้เป็นเจ้าก็ดี เรื่องวรรณะก็ดี มิใช่แก่นคำสอนในทางพุทธศาสนาแนวคิดเรื่องพระมหากษัตริย์ปรากฏในอัครคัมภีร์สุตตร อันเป็นพระสูตรที่ว่าด้วยการกำเนิดของสังคัมมนุษย์ ได้กล่าวถึงกำเนิดของจักรวาลว่า หลังจากเกิดไฟบรรลัยกัลป์ล้างโลกแล้ว พรหมลงมากินง้วนดิน เมื่อพรหมเกิดความอยาก พรหมซึ่งมีความบริสุทธิ์ก็สูญเสียพรหมจรรย์ เกิดเป็นเพศหญิงและเพศชายขึ้น มีกามตัณหา และร่วมสังวาสกัน มีลูกหลานเผ่าพงศ์ต่อมา พอสูญเสียพรหมจรรย์แล้ว มนุษย์ก็มีความเสื่อมทางและศีลธรรม ต่างคนต่างเห็นแก่ตัว แย่งแย่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผู้ที่มีกำลังมากกว่าก็เบียดเบียนผู้อ่อนแอกว่า เกิดการจลาจลทั่วไป มนุษย์ที่กลายเป็นมาจากพรหมนี้จึงตกลงเห็นพ้องกันว่า จะต้องเลือกผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งเป็น “มหาบุรุษ” ขึ้นมาเป็นผู้ปกครองให้สังคัมมีความสุข เรียกว่า “มหาชนสมมติ”^{๑๔๙} ดังนั้น

^{๑๔๗} ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม ๑ (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๑๕-๑๖.

^{๑๔๘} ปรีชา ช่างขวัญเย็น, ความคิดทางการเมืองในพระไตรปิฎก (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๘๒.

^{๑๔๙} อัครคัมภีร์สุตตร ที่มณฑล ปาฐกวรรค (พระไตรปิฎก เล่มที่ ๑๑ ข้อ ๕๖ - ๖๓)

หากวิเคราะห์จากคำอธิบายในทางพุทธศาสนาและการอธิบายเกี่ยวกับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่เรียกว่า ธรรมสัทธัม ก็พบว่า แนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์จะปรากฏในลักษณะที่เรียกว่า ธรรมราชา คือ ผู้เปี่ยมด้วยคุณธรรมจนผู้คนยกย่องให้เป็นผู้ นำ ถ้อยคำในอัครคัมภีร์สุตตรใช้คำว่า “มหาสมมุติ” ซึ่งทางพุทธศาสนาจะย่ำว่าพระมหากษัตริย์เป็นเพียง “มหาชนสมมุติ” ไม่ได้ถูกสร้างมาให้ปกครองหมู่มนุษย์แต่แรก แต่ได้รับแต่งตั้งจากคนทั่วไปให้ทำหน้าที่ปกครอง ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาความถูกต้องชอบธรรม และป้องกันความชั่วร้ายที่จะเกิดขึ้นในสังคม ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดในศาสนาฮินดูอย่างมาก เพราะกำเนิดของพระมหากษัตริย์มิได้มาจากชาติกำเนิดหรือวาระอันศักดิ์สิทธิ์ที่เชื่อมโยงกับพระเจ้าหรือเทพดาอวตารมาเกิดแต่มาจากความตกลงด้วยความยินยอมพร้อมใจของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ในแง่นี้พระมหากษัตริย์ทางพุทธศาสนาจึงมีหน้าที่และมีอาชญาสิทธิ์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรอย่างเป็นทางการ แต่ไม่มีหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ในการรักษาระเบียบวาระอย่างฮินดู อีกทั้ง “มหาชนสมมุติ” ในอัครคัมภีร์สุตตร และ “พระเจ้ามหาสมมุติราชา” ในพระธรรมสารทของไทย มีความสำคัญด้วยความจำเป็นของสังคมที่จะต้องพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่ด้านความยุติธรรม ความสำคัญของพระมหากษัตริย์ตามคตินี้มีได้อย่างยิ่งอำนาจของพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าแต่เพียงผู้เดียวเรื่องความจำเป็นทางสังคม^{๑๙๐}

จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ในศาสนาพราหมณ์และฮินดูจะสะท้อนความเชื่อในพระเจ้าผู้เป็นใหญ่ในทางศาสนา เช่น พระพรหม พระอินทร์หรือพระศิวะ ฉะนั้น พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐจึงไม่ใช่บุคคลธรรมดาที่ได้รับการยอมรับตามหลักมหาชนสมมุติเช่นพุทธศาสนา หากแต่จะมีลักษณะที่เหนือกว่าผู้ใต้ปกครองทั่วไป ประหนึ่งเป็นเทวราชาที่มีความศักดิ์สิทธิ์ ความลึกลับและมีพระเดชมากกว่าพระคุณ^{๑๙๑}

^{๑๙๐} ชาญณรงค์ บุญหนุน, “พระธรรมสารท” ใน นิติปรัชญาไทย ประกาศพระราชปรารภหลักอินทภาษ พระธรรมสารท และ On the Law of Mu'ung Thai or Siam(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๘), หน้า ๘๒ - ๘๔.

^{๑๙๑} ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, อารยธรรมไทย : พื้นฐานทางประวัติศาสตร์(กรุงเทพมหานคร: ต้นอ้อแถมมี, ๒๕๔๐), หน้า ๑๔๕.

๔.๑.๒ สถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัย

๔.๑.๒.๑ ลักษณะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

(๑) แนวคิดเรื่องบิดาปกครองบุตร

โดยที่รากฐานของการปกครองในสมัยสุโขทัยคือครอบครัว และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นหัวหน้าครอบครัวใหญ่ที่เรียกว่า “พ่อขุน” ปกครองโดยมีพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ กล่าวคือ “ผู้่งท่วยลูกเจ้าลูกขุน ผู้่งท่วยถือบ้านเมืองกัน”^{๑๗๒} การปกครองลักษณะนี้เน้นความสัมพันธ์ของพระมหากษัตริย์กับราษฎรในฐานะที่ทรงเป็นพ่อเมืองไม่ใช่เทพอย่างคติเขต จึงทำให้การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัยเป็นนำเอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติกล่าวคือ บิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้าน อยู่ในปกครองของพ่อบ้านและผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศและอยู่ในการปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน ลักษณะการปกครองแบบบิดาปกครองบุตรนี้เป็นอารยธรรมที่เจตนาตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นไทยแท้ การปกครองจะเน้นความสัมพันธ์แบบใกล้ชิด ผู้ปกครองจะวางตัวเหมือนพ่อของคนทั้งหลาย ให้ความสะดวกในการพบปะกันโดยแสดงให้เห็นในรูปของการออกมาอบรมสั่งสอน นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างราษฎรกันเองหรือกับ “ลูกเจ้าลูกขุน” ดังความในศิลาจารึกที่ว่า “ในปากประตูมีกะดิงอันหนึ่งแขวนไว้หันไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้าน กลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าขุนบไว้ ไปลั่นกะดิงอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” การมีกระดิงแขวนไว้หน้าประตูจึงเพื่อให้ราษฎรแจ้งปัญหาความเดือดร้อนซึ่งผู้ปกครองจะช่วยแก้ไขให้ได้สืบทอดมาเป็นประเพณีถวายฎีการ้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์จนถึงทุกวันนี้

^{๑๗๒} คีฤทธิ ปราโมช, “การปกครองสมัยสุโขทัย.” ใน หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชา พื้นฐานอารยธรรมไทย, หน้า ๘๑.

(๒) แนวคิดเรื่องธรรมราชาในไตรภูมิพระร่วง

แนวความคิดเรื่องธรรมราชาปรากฏในพระนิพนธ์เรื่องไตรภูมิพระร่วงของพระยาสิทธิเทพเป็นแนวคิดที่มุ่งถึงการมีหลักธรรมในการปกครองของพระมหากษัตริย์ โดยนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาเป็นแนวทางในการใช้อำนาจปกครอง โดยเรื่องราวในไตรภูมิพระร่วงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับมหากษัตริย์นี้ปรากฏอยู่ว่า การเสด็จไปในเมืองต่างๆ ของมหากษัตริย์ มิได้มีความมุ่งหมายที่จะไปทำสงครามขยายอาณาจักรด้วยการปราบปราม ทำวพระยามหากษัตริย์ทั้งหลายเพื่อเอาเมืองต่างๆ เป็นเมืองขึ้น ส่งส่วยแก่มหากษัตริย์ แต่ประการใด การที่มหากษัตริย์ไปปราบแผ่นดินทั้ง ๔ ทวีป ก็ไม่ใช่เป็นการกรีธาทัพ เพื่อทำสงครามรบพุ่งแต่เมื่อไปถึงที่ใด ทำวพระยาทั้งหลายก็มาถวายตัวเป็นข้าเอง และแม้ว่าทำวพระยาทั้งปวงจะถวายตัวว่า “บพิตรท่านแต่จะไปพบหน้าตาทั้งหลายถวายตัวเป็นข้าท่านแก่ท่านผู้เป็นเจ้าๆ ประรณาสั่งใด ข้าทั้งหลายจะมาหาถวายแก่ท่านผู้เป็นเจ้าๆ จะใช้ตู่ข้าทั้งหลายให้กระทำการงานสิ่งใดแล้ว ข้าท่านทั้งหลายจะทำการงานสิ่งนั้นถวายแก่ท่านผู้เป็นเจ้าฯ อันว่าบ้านและเมืองแห่งตู่ข้าทั้งหลายหมื่นแสนถวายเป็นอำเภอกแก่ท่านผู้เป็นเจ้าแล” ก็ตามแต่ พระยามหากษัตริย์พิริวราชก็กล่าวว่า “ไม่ต้องการทัพยั้งสังส่วยสาอากรจากทำวพระยาเหล่านั้นแต่อย่างใด หรือจะทำให้ “พลัดที่นาคราที่อยู่ให้เขาน้อยเนื้อใจ ดังนั้น ก็หามิได้เลย” ตรงกันข้ามต้องการแต่จะ “อนุเคราะห์ให้เขาขึ้นเนื้อขึ้นใจได้ความสุขเกษมเปรมปรีดียินดีมิให้เป็นอันตรรายแก่เขาเลยฯ” ต้องการแต่จะ “สั่งสอนคนทั้งหลายให้รู้ในธรรม”^{๑๙๓} ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่ผู้ปกครองควรปฏิบัติหรือธรรมสำหรับผู้ปกครองนั้นคือ ทศพิริวราชธรรม

ที่มาแห่งอำนาจของธรรมราชา ปรากฏในในศิลาจารึกหลักที่ ๓ (จารึกนครชุม) มีข้อความตอนหนึ่งว่าผู้ที่เป็นเจ้าเป็นขุนนั้นเป็นด้วยกำลังแต่ผู้เป็น “ราชะ” นั้นชอบด้วยทศพิริวราชธรรม ฉะนั้น ที่มาของอำนาจหรือการได้มาซึ่งอำนาจของเจ้าขุนจึงอยู่ที่การมีกำลัง แต่ที่มาของอำนาจแห่งราชานั้นอยู่ที่การมีทศพิริวราชธรรม ในศิลาจารึกเดียวกันนี้ได้มีข้อความตอนหนึ่งว่า “นิสัยตนโสด ไพร่ฟ้าข้าไทยลูกเจ้าลูกขุนผู้ใด...ได้ ข้ามเอาเหย้านำวเอาเรือนเขา พ่อตายไว้แก่ลูกที่ตายไว้แก่น้อง ขุนผู้ใดกระทำชอบด้วยธรรมดังอันขุนผู้นั้น...

^{๑๙๓} คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี, “มหาธรรมิกราชเจ้าเสวยราชด้วยทศพิริวราชธรรม” ใน การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พระมหากรุณาธิคุณในการพระราชทานความเป็นธรรมและการพระราชทานอภัยโทษ(กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๓๙), หน้า ๑๐-๑๒.

กินเมืองเหิงนานแก่กม ผู้ใดกระทำบชอบด้วยธรรมดั่งอันขุนผู้้น บ่มียื่นเบิงเหิงนายเลย”
 หมายความว่า ผู้ปกครองคนใดที่ไม่ปกครองโดยธรรม ผู้้นยอมปกครองไม่ได้นาน (บ่ มียื่นเบิง
 เหิงนาน) แต่ผู้ที่ปกครองโดยธรรมยอมปกครองเป็นใหญ่ในเมืองทั้งหมดได้เป็นเวลานาน (กินเมือง
 เหิงนานแก่กม)^{๑๙๔}

นอกจากนี้แล้ว ไตรภูมิพระร่วงยังได้มีการกล่าวถึง
 จักรวรรดิวัตรและธรรมที่พญาจักรพรรดิราชทรงสั่งสอนท้าวพระยาทั้งหลาย โดยเป็นหลักธรรม
 ที่เกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองโดยตรงอีกด้วย^{๑๙๕} กล่าวคือ

“ว่าบัดนี้เรานี้เป็นโจกเจกไว้เว้นัก เพราะว่าเราหาที่กล่าว
 บมิได้แลควรเราทั้งหลายตั้งไว้ท่านผู้หนึ่งให้เป็นใหญ่เป็นเจ้าจอมเราเถิด เราทั้งหลายผิดชอบสิ่งใด
 ให้ท่านแต่งบังคับถ้อยความผิดแลชอบแก่เรา... ครั้นว่าเขาชุมนุมกันแล้วเจรจาด้วยกันฉันนี้
 เขาจึงไปไหว้พระโพธิสัตว์เจ้าขอให้ท่านผู้เป็นเจ้าเป็นจอมแก่ผู้ข้าฯ เขาจึงอภิเษกพระโพธิสัตว์เจ้า
 ให้เป็นพระญาติด้วยชื่อ ๓ ชื่อๆ หนึ่ง มหาสมมติราช หนึ่งชื่อ ราชา คนทั้งหลายยอมยกยกของท่าน
 ให้เป็นพระญาติได้ เพราะเขาเห็นท่านนั้นมีรูปโฉมอันงามกว่าคนทั้งหลาย แลรู้ว่าคนทั้งหลาย
 แลใจงาม ใจดีกว่าทั้งหลาย ใจชื่อ ใจตรง ใจบุญ ยิ่งกว่าคนทั้งหลาย เขาเห็นดั่งนั้นเขาจึงตั้งให้
 เป็นพระญาติ เป็นเจ้าเป็นจอมเขา...”

เห็นได้ว่า คติความเชื่อทางพุทธศาสนาจะมีอิทธิพล
 ในการเมืองการปกครองสมัยสุโขทัยเป็นอย่างมาก ซึ่งมีการใช้กระบวนการทางศาสนาเป็นเครื่อง
 สนับสนุนให้ระบบการปกครองมีความมั่นคง โดยวางหลักให้ผู้ปกครองและประชาชนต้องยึดมั่น
 และใช้อำนาจให้อยู่ในกรอบแห่งธรรม ผู้ปกครองจึงต้องเคารพธรรมการสร้างวินัยหรือระเบียบ
 แบบแผนในการอยู่ร่วมกันของสังคม กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในสมัยสุโขทัยมีความคิดทางปรัชญา
 ของกฎหมายที่แสดงออกถึงการใช้อำนาจของผู้ปกครองว่า ต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งธรรม

^{๑๙๔} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองเรื่องธรรมราชาและทศพิธราชธรรม
 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๒๖.

^{๑๙๕} ชัยอนันต์ สมุทวณิช สมบัติ จันทร์วงศ์, ความคิดทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร:
 สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๓), หน้า ๖๒.

๔.๑.๒.๒ ข้อจำกัดในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

(๑) ลักษณะการจัดระเบียบสังคมการเมืองการปกครอง

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยสุโขทัย แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๒ ส่วน คือ เขตการปกครองที่เป็นราชธานี (นครหลวงและหัวเมืองชั้นใน) และเขตการปกครองที่เป็นเมืองพระยามหานคร (หัวเมืองชั้นนอก) ทำให้มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจทั้งหมดไว้ที่ราชธานีคือกรุงสุโขทัย ซึ่งมีเขตราชธานีที่ไม่ใหญ่โตนัก จึงทำให้ลักษณะการปกครองค่อนข้างกระจายอำนาจ อันทำให้พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจแผ่ออกไปไกลเกินจากเขตเมืองหลวงหรือเมืองที่เป็นราชธานี ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีระบบการจัดการปกครองในลักษณะการบังคับบัญชาควบคุมหัวเมือง พระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัยจึงควบคุมสั่งการได้แต่เพียงในเมืองหลวงเท่านั้น แม้จะมีเมืองลูกหลวงทั้งสิ้นที่ถือเป็นกลไกการควบคุมบ้านเมือง แต่เมืองลูกหลวงเหล่านั้นอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคล ซึ่งมีลักษณะเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

ดังนั้น นอกจากบุคลิกภาพของพระมหากษัตริย์ที่เป็นสิ่งซึ่งแสดงอำนาจในการปกครองหัวเมืองต่างๆ ให้อยู่ภายใต้การปกครองแล้ว สถานภาพของเมืองหลวงยังมีความสำคัญในการแสดงถึงความมีอยู่แห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกด้วย ประกอบกับการใช้อำนาจในการปกครองบรรดาเมืองต่างๆ ในบรรดากลุ่มชนชั้นผู้ปกครองมักจะเกี่ยวดองกันเป็นระบบเครือญาติอีกด้วย^{๑๖๖}

(๒) คุณสมบัติส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่มีผลต่อการใช้อำนาจ

ในระยะแรกขณะเริ่มก่อตั้งอาณาจักรสุโขทัยนั้น ขอบเขตทางดินแดนจะจำกัดอยู่เฉพาะบริเวณอันเป็นที่ตั้งของกรุงสุโขทัยเท่านั้น ต่อมาในสมัยพ่อขุนรามคำแหงได้แสดงให้เห็นว่า พระองค์ทรงมีความสามารถมากกว่าพระมหากษัตริย์พระองค์อื่น

^{๑๖๖} ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “อำนาจทางการเมืองในสมัยสุโขทัย”, วารสารธรรมศาสตร์ ๕ (ตุลาคม ๒๕๑๘ – มกราคม ๒๕๑๙) : ๖๘.

จึงทำให้ขยายอาณาเขตของอาณาจักรสุโขทัยได้อย่างกว้างขวาง แต่พอสิ้นสุดสมัยของพ่อขุนรามคำแหงแล้ว อาณาจักรสุโขทัยที่กว้างใหญ่ แดกกระจาดกระจายลงเป็นแคว้นหลายเมืองแยกออกไป ทำให้เห็นได้ว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยสุโขทัยนี้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่จะมีความสามารถและมีบุคลิกภาพที่เก่งกล้ามากเพียงใด เพราะหลังจากสมัยพ่อขุนรามคำแหงแล้ว แคว้นเมืองต่างๆ ที่เป็นอิสระก็ไปสวามิภักดิ์กับอาณาจักรอื่นที่มีอำนาจยิ่งใหญ่แทน^{๑๙๗}

๔.๑.๒.๓ กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ : การสืบราชสมบัติในสมัยสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัยมีการสืบทอดอำนาจในการปกครองบ้านเมืองอยู่ช่วงเวลาหนึ่งและยอมรับกันว่ามีพระมหากษัตริย์รวมทั้งหมดเก้าพระองค์ แม้จะมีการสืบราชสมบัติต่อกันมาแต่มิได้มีหลักฐานใดแสดงถึงกฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยการสืบราชสมบัติอย่างชัดเจน หากแต่ปรากฏจากศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหงเพียงว่า

“...กูไปตีหนึ่งวังข้าง กูเอามาแก่พ่อกู กูไปที่บ้านทเมือง ได้ช้างไต้งวงไต้ปั่วไต้นาง ไต้เงินไต้ทอง กูเอามาเวนแก่พ่อกู พ่อกูตายยังพิกู กูบำเรอแก่พิกู ดั่งบำเรอแก่พ่อกู พิกูตายจึงได้เมืองแก่กูทั้งกลม”

เห็นได้ว่าผู้ที่มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ได้ว่าพระราชโอรสแต่ก็ยังมีใช้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนนัก ดังนั้น ผู้ที่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ได้จึงต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะและความสามารถส่วนพระองค์

๔.๑.๓ สถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา

ในสังคมแห่งราชอาณาจักรสุโขทัยนั้นพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นพ่อเมือง ทรงปกครองราษฎรเยี่ยงบิดาปกครองบุตร ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรในอาณาจักรอยุธยาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ากับข้าโดยแท้ ความแตกต่าง

^{๑๙๗} สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕), หน้า ๖๑.

ในฐานะของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงสุโขทัยกับในฐานะของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงสุโขทัยกับในฐานะของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา นั้นอาจมีมาแต่เดิมแล้วก็ได้ ทางกรุงสุโขทัยยึดถือหลักการอย่างหนึ่งและกรุงศรีอยุธยาก็ยึดถือหลักการอีกอย่างหนึ่ง ที่กล่าวมาเช่นนี้ก็เพราะว่าไม่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ใดๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่า ในฐานะของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้วิวัฒนาการมาจากฐานะของพระมหากษัตริย์แห่งสุโขทัย และตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยานั้นก็ปรากฏว่าตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้นเป็นตำแหน่งที่ช่วงชิงกันได้ด้วยอำนาจทางทหาร ผู้ใดที่มีกำลังทางทหารมากที่สุดก็มักจะได้อำนาจขึ้นเสวยราชสมบัติ กรุงศรีอยุธยามีได้สืบราชสันตติวงศ์กันลงมาเช่นในกรุงสุโขทัย แม้พระราชวงศ์ของพระเจ้าอู่ทองผู้ซึ่งได้ทรงสร้างกรุงศรีอยุธยานั้นก็ได้ขึ้นเสวยราชย์เป็นพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาแต่เพียงสองพระองค์เท่านั้น คือ สมเด็จพระรามาธิบดีและสมเด็จพระบรมราชาธิราช พระมหากษัตริย์พระองค์หลังนี้มีได้เสด็จอยู่ในราชสมบัติเป็นเวลานานนัก ด้วยเหตุนี้ ฐานะของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา จึงตั้งอยู่บนพระราชอำนาจแต่อย่างเดียวและมีความผูกพันอยู่กับพระราชอำนาจนั้นยิ่งกว่าสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น หลักการแห่งอำนาจนั้นย่อมจะต้องแข็งแรงเด็ดเดี่ยวกว่าหลักการแห่งการสืบสายโลหิตเป็นธรรมดา และอาจเป็นเพราะเหตุนี้ก็ได้ที่ราชอาณาจักรสุโขทัยต้องตกมาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรอยุธยาในที่สุด^{๑๙๘}

อาณาจักรอยุธยาสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๑๘๙๓ โดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ หรือพระเจ้าอู่ทอง เนื่องจากพระเจ้าอู่ทองเข้มแข็งขึ้นได้แยกตนออกจากสุโขทัย และสมเด็จพระบรมราชาธิราชเจ้าไปปราบปรามอาณาจักรสุโขทัยลง และยังมี การสามารถตีนครของขอมอีก พระมหากษัตริย์อยุธยาจึงทรงรับทั้งแนวคิดจัดการปกครองอาณาจักรสุโขทัยมาใช้และแนวคิดเทวสิทธิ์จากขอมมาใช้^{๑๙๙} ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในช่วงต้นจะคล้ายกับการปกครองในสมัยสุโขทัย แต่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยนำระบบศักดินามาใช้ในการจัดการปกครอง ส่งผลให้เกิดระบบขุนนางขึ้นและขุนนางนี้เองที่ส่งผลถึงการใช้อำนาจในการปกครองของพระมหากษัตริย์

^{๑๙๘} คีฤทธิ ปราโมช, สังคมไทย ในลักษณะไทย ภาค ๑(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๕), หน้า ๑๙.

^{๑๙๙} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, ใน หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย(พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๕๖ – ๕๗.

๔.๑.๓.๑ ลักษณะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับสังคมในสมัยอยุธยาโดยทั่วไปนั้น พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะต่างๆ กัน ดังนี้

ประการแรก ทรงเป็นเจ้าของชีวิต ซึ่งหมายความว่าทรงมีพระราชอำนาจเหนือชีวิตคนทุกคนในสังคมไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในฐานะสูงต่ำอย่างไร จะสังเกตเห็นได้จากกฎหมายกรุงศรีอยุธยาว่าอำนาจสั่งให้ประหารชีวิตคนได้นั้นอยู่ในพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว บุคคลอื่นจะใช้อำนาจนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับพระราชทานอาชญาสิทธิ์จากพระมหากษัตริย์

ประการที่สอง พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร จะพระราชทานแผ่นดินเป็นเนื้อที่เท่าใดให้แก่ผู้ใดใช้ทำมาหากินก็ได้หรือจะทรงเรียกเนื้อที่นั้นคืนเสียเมื่อไรอีกก็ได้เช่นเดียวกัน เอกสารเกี่ยวกับที่ดินซึ่งใช้กันมาตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาจนถึงปัจจุบันนี้แสดงให้เห็นชัดว่าบุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งตนครอบครองอยู่ แต่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ทำมาหากินบนผืนแผ่นดินตามเนื้อที่ที่ปรากฏในเอกสารนั้นเท่านั้น และกรรมสิทธิ์ในพระบรมราชานุญาตให้ใช้ที่ดินได้นั้นเป็นสิ่งที่โอนให้แก่กันหรือซื้อขายจำนองกันได้

ประการที่สาม พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นธรรมราชา ทรงอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและใช้พระราชอำนาจปกป้อง รักษาสถาบันแห่งพระพุทธศาสนา ตลอดจนศีลธรรมแห่งศาสนานั้น ทรงตราพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ ให้คนในสังคมปฏิบัติตาม โดยไม่มีเงื่อนไขว่าจะต้องทรงปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายนั้นๆ ด้วยพระองค์เอง และทรงเป็นผู้ชี้ขาดขั้นสุดท้ายในข้อพิพาทและความผิดถูกทั้งปวง

และประการสุดท้าย ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ซึ่งแปลตรงตัวว่า นักรบอันยิ่งใหญ่ หมายถึง ทรงอยู่ในฐานะจอมทัพไทย เป็นผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุดของประเทศ ทรงเป็นผู้นำทหารในการศึกสงครามทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการสงครามเพื่อป้องกันประเทศหรือในการขยายพระราชอาณาเขต

ลักษณะการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา ดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเรื่องลัทธิเทวราชาและแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ กล่าวคือ

(๑) แนวคิดเรื่องลัทธิเทวราชา

อยุธยาได้รับแนวความคิดในคติลัทธิเทวราชามาจากเขมร ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อแรกตั้งกรุงศรีอยุธยา ได้มีการแผ่ขยายอำนาจไปยังดินแดนต่างๆ และดินแดนที่สำคัญที่อยุธยาสามารถตีมาได้คือเขมร จึงมีผลทำให้ความคิดเกี่ยวกับการปกครองของเขมร เข้ามามีอิทธิพลมากเนื่องจากไม่มีความคิดใดที่ขัดแย้งกับความคิดเดิมของไทย การยกฐานะของพระมหากษัตริย์ขึ้นเป็นเทวราชานั้น นอกจากเป็นผลจากอิทธิพลทางวัฒนธรรมของพราหมณ์ที่รับมาก่อนหน้าและหลังการได้เขมรเป็นประเทศราชแล้ว ยังมีเหตุผลสนับสนุนในแง่การปกครองหัวเมืองขึ้นต่างๆ ที่อยุธยาแผ่อำนาจไปยึดครองมาได้ และในแง่ของการยกฐานะพระมหากษัตริย์ไทยให้ดูยิ่งใหญ่อยู่ในระดับเดียวกับพระมหากษัตริย์ของเขมรที่เคยเป็นมหาอำนาจมาก่อน

แนวคิดประการหลักเรื่องลัทธิเทวราชา เริ่มจากพระราชสถานะของประมุขแห่งรัฐ ที่เปลี่ยนแปลงแบบแผนจาก “พ่อขุน” มาเป็น “พระมหากษัตริย์” ซึ่งมีความหมายหลายนัยตามคติเทวราชาคือ เป็นนักรบผู้ยิ่งใหญ่ และหมายถึง “ผู้แบ่งปันไร่นาข้าวน้ำแกงคนทั้งหลาย” หรือ “แบ่งปันที่ปันแดนให้แก่เราทั้งหลาย” ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ (พ.ศ. ๑๙๐๗) บทที่ ๔๑ ว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้” และบทที่ ๔๒ ว่า “ที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้เป็นทำนาเปล่า ให้นายช่างนายอำเภอร้อยแขวงแลนายอัครจัดคนเข้าอยู่” จึงเรียกพระมหากษัตริย์ว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” คตินี้เป็นคติที่แตกต่างจากของไทยเดิมที่ถือว่าที่ดินเป็นของกลาง นอกจากนั้นยังถือว่า พระมหากษัตริย์เป็น “พระเจ้าอยู่หัว” กล่าวคือเป็น “พระเจ้า” ที่ไม่ใช่มนุษย์ แต่สืบเชื้อสายมาจากพระราม และ “อยู่หัว” คืออยู่เหนือข้าแผ่นดิน ยิ่งกว่านั้นทรงเป็น “เจ้าชีวิต” ของข้าแผ่นดิน ด้วยคติเหล่านี้ล้วนได้อิทธิพลมาจากขอมซึ่งรับต่อจากพราหมณ์มาอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตาม คติเหล่านี้ก็ถูกเจือจางลงด้วยคติพุทธหินยานโดยเฉพาะคติ “มหาชนสมมติ” ที่แปรมาเป็น “อนกชนนิกสโมสรสมมติ” คือ ไม่ใช่เทพแท้จริง แต่คนทั้งหลายสมมติขึ้น จึงต้องทรงดำรง

พระจริยาวัตรในธรรมให้เป็นธรรมราชา^{๒๐๐} การนำแนวความคิดในคติลัทธิเทวราชามาใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาส่งผลให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงพระราชสถานะอันศักดิ์สิทธิ์ มีการสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้น เพื่อเน้นถึงลักษณะอันสูงส่งของความเป็นพระมหากษัตริย์ และโดยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเทวราชา เมื่อพระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการแล้ว พระบรมราชโองการนั้นถือว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะขัดขืนมิได้ แม้แต่จะวิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นในทางใดๆ ก็ไม่ได้ทั้งสิ้น ทำให้สังคมในสมัยอยุธยาจึงเป็นสังคมที่ขึ้นอยู่กับพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใดเลย แต่ความจริงนั้น ถึงแม้ว่าพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาจะมีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น แต่พระราชอำนาจนั้นก็ถูกจำกัดอยู่ภายในขอบเขตอย่างกว้างๆ ซึ่งอาจแปรรูปและขนาดไปได้ตามกาลสมัย ขอบเขตนั้นก็ประกอบด้วยหลักธรรมอันเปี่ยมไปด้วยความเมตตาของศาสนาพุทธอย่างหนึ่ง ตามหลักธรรมนี้พระมหากษัตริย์ต้องทรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ซึ่งหมายความว่าการใช้พระราชอำนาจอันล้นพ้นควรจะประกอบด้วยศีล ด้วยทาน ด้วยพระเมตตาคุณและพระกรุณาคุณตลอดจนธรรมอื่นๆ ด้วย

(๒) แนวคิดเรื่องการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามคัมภีร์

พระธรรมศาสตร์

พระราชสถานะอันสูงส่งของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตามคติลัทธิเทวราชาจะถูกจำกัดลงโดยไม่สามารถใช้พระราชอำนาจอย่างอำเภอใจได้ เพราะมีสิ่งที่ควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันได้แก่คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ปกครองต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นสิ่งที่คอยถ่วงดุลในการใช้อำนาจของผู้ปกครองในสมัยอยุธยาต้องสอดคล้องกับหลักธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์

สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองต้องยึดมั่นในหลักธรรมตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นั้นพิจารณาได้จากตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ปรากฏออกมายอมรับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นการแสดงออกผ่านทางถ้อยคำที่ยกย่องเชิดชูการดำรงอยู่ใน

^{๒๐๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘), หน้า ๑๕๖.

ทศพิธราชธรรมขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงตรากฎหมายนั้นๆ เป็นต้นว่า “ศุภมัสดุ ๑๕๕๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าเอกาทศรัฐ...ผู้ทรงทศพิธราชธรรมอันมหาประเสริฐ...จึงมีพระราชโองการ... ตราพระราชกฤษฎีกาลักษณะอาญาอุธรไว้” อันเป็นลักษณะการใช้อำนาจในตรากฎหมายที่ต้องอ้างถึงความเป็นผู้ทรงทศพิธราชธรรม ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับโดยนัยว่าพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีธรรมเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจเท่านั้นจึงจะสามารถตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรได้^{๒๐๐}

ดังนั้น หลักธรรมต่างๆ ที่ปรากฏในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยหลักทศพิธราชธรรมเป็นหลักประการสำคัญนั้น จึงเปรียบเสมือนดังกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองว่าเป็นสิ่งที่จำกัดในการใช้อำนาจมิให้ เป็นไปตามอำเภอใจแต่ต้องเป็นไปเพื่อหลักการที่สำคัญคือประโยชน์สุขร่วมกันของประชาชน

ความเป็นมาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นั้น ร. แลงกานต์ สันนิษฐานว่า พระราชศาสตร์ (ราชสัตถัม) คงจะเกิดมาพร้อมกับพระธรรมศาสตร์ (ธรรมสัตถัม) ก่อนจะมีการรวมพระราชศาสตร์เข้ากับพระธรรมศาสตร์ในภายหลัง^{๒๐๑} โดยอธิบายว่า วรรณกรรมประเภทพระราชศาสตร์ในพม่าถือเป็นส่วนประกอบของพระธรรมศาสตร์และแตกต่างจากพระธรรมศาสตร์ เพราะพระราชศาสตร์จะกล่าวถึงศิลปะการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวินิจฉัยคดีความต่างๆ และมุ่งหมายที่จะอธิบายกฎหมายโดยการนำมาปฏิบัติ ดังที่นักบวชหรือผู้ปกครองที่ชาญฉลาดในอดีตได้กระทำ พระราชศาสตร์ได้แสดงถึงวิธีการที่พระมหากษัตริย์ ผู้ปรีชาสามารถจัดความยุ่งยาก ความซับซ้อนของคดีความต่างๆ จึงเป็นส่วนประกอบของกฎ “พระธรรมศาสตร์” (ธรรมสัตถัม) เพราะกฎเกณฑ์ในพระธรรมศาสตร์ไม่อาจนำไปปฏิบัติได้ถ้าไม่ได้รับการสนับสนุนจากพระมหากษัตริย์ ขณะที่พระมหากษัตริย์ทรงพิพากษาคดีนั้น ต้องไม่เพียงแต่วินิจฉัยหลักกฎหมายลอยๆ เท่านั้น แต่ยังต้องวินิจฉัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ของคดีด้วย^{๒๐๒} พระราชศาสตร์จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาคดีความ นอกจากนี้ พระราชศาสตร์ยังเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ทรงมีเสรีภาพมากขึ้นในการแสวงหาความรู้อื่นที่อยู่นอกเหนือ ธรรมศาสตร์มาเป็นเหตุผลสนับสนุนพระราชวินิจฉัยคดีความที่พระองค์ต้องเกี่ยวข้อง

^{๒๐๐} จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า ๑๖๔.

^{๒๐๑} ร. แลงกานต์ “วิวัฒนาการแนวความคิดของกฎหมายในพม่าและสยาม”, วิระดา สพลสวัสดิ์ แปล วารสารรวมบทความประวัติศาสตร์ ๒ (มกราคม ๒๕๒๔) : ๑๗ และ โยเนโอะ อิชิตี, “พระธรรมศาสตร์ไทย” ใน กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๓๕), หน้า ๑๙.

^{๒๐๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑

ใน “มหาราชสัตถัม” ของพม่าซึ่งอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ ๒๓ โดยแกงซา (Kaingsa) อำมาตย์ของพระเจ้าสะลุน (Thalun) เป็นผู้บัญญัติขึ้นนั้น ผู้ประพันธ์ซึ่งใช้ชื่อว่ามีผู้ให้วินิจฉัยไว้ในรูปของการตอบคำถามที่พระเจ้าสมมติเทวราชทรงไต่ถามในประเด็นที่พระธรรมศาสตร์ไม่บัญญัติไว้หรือบัญญัติไว้แต่ไม่ชัดเจน ในกรณีเช่นนี้มีช่องที่จะให้ผู้ประพันธ์หยิบยกเอาเรื่องราวในที่อื่นโดยเฉพาะในพระไตรปิฎกมาสืบสนุน ข้อโต้แย้งหรือหากรากฐานให้กับกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ที่ตนเองนำเสนอ งานประเภท “ราชศาสตร์” นี้ จึงชักจูงให้ผู้รวบรวม “พระธรรมศาสตร์” ในยุคต่อมาไปหยิบยืมที่มาจากพระพุทธานุศาสน์อย่างเสรีขึ้นและเปิดเผยขึ้น เมื่อเวลาผ่านไปก็เกิดความรู้สึกกันว่าเฉพาะกฎหมายแพ่งที่มนุษย์เผยแพร่กันนั้นไม่สามารถบังคับใช้กับผู้ปกครองที่มีอำนาจมากได้ ถ้าจะให้ความเชื่อถือว่า “กฎหมายต้องเป็นสูงสุด และต้องมีการเคารพ” ก็ควรที่จะเอาข้อบัญญัติอันศักดิ์สิทธิ์ของพระพุทธานุศาสน์มาสืบสนุน “ธรรมศาสตร์” ซึ่งมีอำนาจที่ไม่แน่นอนนี้เป็นเพียงสิ่งเดียวเท่านั้นที่จะจำกัดพระราชอำนาจตามแต่พระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ทั้งหลายได้ พระมหากษัตริย์อาจจะทรงลังเลก่อนกระทำการใดและอาจถึงล้มเลิกก็ได้ หากทรงถูกทำให้เชื่อได้ว่าการกระทำเช่นนั้นจะละเมิดข้อบังคับของศาสนาของพระองค์และของพระมนูด้วย^{๒๐๔}

ร. แลงการ์ดสันนิษฐานว่า แรกเริ่มนั้น ชาวสยามใช้ระบบกฎหมายของมอญและฮินดู หัวหน้าพ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์ทรงใช้กฎ “ธรรมสัตถัม” เป็นหลักในการปกครองราษฎร แต่ท่านเหล่านั้นถือว่า “ธรรมสัตถัม” เป็นบทบัญญัติสูงสุดของสังคมและความยุติธรรม ซึ่งนำทางความถูกต้องให้กับเจ้าผู้ครองเมืองทั้งหลายให้ปกครองแผ่นดินด้วยความยุติธรรมอย่างเสมอหน้ากัน แต่พระมหากษัตริย์เหล่านั้นก็จะไม่สับสนในพระราชอำนาจของพระองค์กับอำนาจบทบัญญัติอันศักดิ์สิทธิ์เลย พระองค์จะใช้อำนาจที่ได้เด็ดขาดและจะทรงทำตามที่ทรงประสงค์อย่างไรก็ได้ แต่พระราชวินิจฉัยของพระองค์เป็นแต่เพียงพระบรมราชโองการเท่านั้น ไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มนุษย์แสดงไว้และไม่อาจอยู่เป็นกฎหมายอมตะ^{๒๐๕}

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ได้กำหนดอำนาจของผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์ไว้ในเบื้องต้น ๒ ประการด้วยกัน คือ

(๑) อำนาจในการวินิจฉัยคดี

ก่อนตัดสินคดีคือความ พระมหากษัตริย์โบราณนอกจากจะยึดถือด้วยกฎหมายพระสตีสัมปชัญญะ และพระวิจารณ์ญาณ จะยังทรงดูเทศบาล

^{๒๐๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒

^{๒๐๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘

บ้านเมืองตามสมควร คือ สำรองตรวจสอบกระแสความต้องการของประชาชนโดยรวมในเรื่องที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง^{๒๐๖}

(๒) อำนาจในการตราพระราชบัญญัติ

ในอินเดีย ผู้ปกครองไม่มีอำนาจออกกฎหมาย ในฐานะที่พระองค์เป็นผู้รักษาระเบียบของสังคมในราชอาณาจักร ผู้ปกครองจะต้องลงโทษผู้กระทำผิดและระงับข้อพิพาทระหว่างข้าราชการของตน ผู้ปกครองจึงเป็นผู้พิพากษาสูงสุดและผู้ตัดสินสูงสุดแต่ในระบบกฎหมายของสยาม “พระมหากษัตริย์เกือบจะเป็นผู้ออกกฎหมายเองมากที่สุด” ทั้งนี้ก็เพราะว่า สยามทำให้พระบรมราชวินิจฉัยสอดคล้องเกี่ยวพันกับกฎ “ธรรมสัตถัม” (ธรรมศาสตร์)^{๒๐๗} พระธรรมศาสตร์จึงแบ่งอรรถคดีเป็น ๒ ประการ คือ มูลคดี และสาขาคดี มูลคดีเป็นสิ่งที่พระธรรมศาสตร์กำหนดมาให้ ไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนสาขาคดีอันหมายถึง “ลักษณะราชกำหนดกฎบพระอายุการ แลพระราชบัญญัติซึ่งจัดเป็นพระราชสารททั้งปวง” นั้น “อันบูรณราชกระษัตริย์มีบุญญาภินิหารสมภารบารมีเปนนอบีตีประชากรผลญเข้าศึกเสร็จแล้วแลเปนนอิศรภาพในบวรเสวตรฉัตรกอบประด้ายศีลสังวัฏฐะประฏิบัติเปนนดินมีเสติสัมปะชัญญะแลพระวิจารณ์ญาณมีพระราชฤไทยประสงคจะให้พระนครขอบเขตชั้นนทเสมาในพระราชอาณาจักรจำเรี่ยศุขสถาพรเขชมสำราญมีความปรารถนาจะให้เปนนิตานุहितประโยชน์ทั่วทวยราษฎรทั้งปวง ทรงพระอุตสาหะพิจารณาคำนึงตามคำภีรพระธรรมสารท แล้วมีพระราชบัญญัติดัดแปลงตกแต่งตั้งเปนนพระราชกำหนดกฎบพระอายุการไว้โดยมาตรเปนนอันมาก ทุกลำดับกระษัตริย์มาตราบเท่าทุกวันนี้”^{๒๐๘}

เห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการตราบทพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติ เพราะถ้าเช่นนั้นแล้ว การขับเคลื่อนสังคมให้เกิดความสงบสุข หรือการจัดการกับ “ความยุติธรรม” ใดๆ ก็อาจเป็นไปได้ยาก พระธรรมศาสตร์จึงอนุญาตให้พระมหากษัตริย์ทรงมีเสรีภาพในการตราพระราชศาสตร์อย่างจำกัด กล่าวคือในการตราบทพระราชบัญญัติใดๆ จะต้องทรง “พิจารณาคำนึงตามคำภีรพระธรรมสารท” เสมอ

^{๒๐๖} ชาญณรงค์ บุญหนุน, “พระธรรมศาสตร์” ใน นิติปรัชญาไทย : ประกาศพระราชปราชญ์หลักอินทภาษ พระธรรมสารท และ On the laws of Mu'ung Thai or Siam, หน้า ๘๙.

^{๒๐๗} ร. แลงกานต์ “วิวัฒนาการแนวความคิดของกฎหมายในพม่าและสยาม”, หน้า ๓๘.

^{๒๐๘} กฤษฏา บุญยสมิต, ในวินัย พงศ์ศรีเพียร, บรรณาธิการ, กฎหมายตราสามดวง : แฉ่นส่องสังคมไทย ผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ลำดับที่ ๒ โครงสร้างกฎหมายตราสามดวง : การพิจารณาใหม่ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เฟื่องฟ้า, ๒๕๔๗), หน้า ๕-๖

๔.๑.๓.๒ ข้อจำกัดในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

(๑) ลักษณะการจัดระเบียบสังคมการเมืองการปกครอง

การจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองก่อนมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนี้มีแบบแผนเช่นเดียวกับในสมัยสุโขทัยเป็นราชธานีคือ เหาพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีอยู่ตรงกลาง มีเมืองลูกหลวงเป็นเมืองหน้าด่านทั้ง ๔ ด้าน ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ซึ่งถือเป็นหลักวิธีการปกครองของสยามสืบต่อมา ก่อนที่จะมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถพิจารณาได้จากกฎหมายลักษณะศักดินาพลเรือน กฎหมายลักษณะศักดินาทหารหัวเมือง และกฎมณเฑียรบาลโดยตามกฎมณเฑียรบาลและทำเนียบศักดินาหัวเมือง การจัดระเบียบการปกครองได้ยกเลิกระบบเมืองลูกหลวง โดยมีการขยายเขตการปกครองของราชธานีให้กว้างขวางออกไป เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะขยายอำนาจจากส่วนกลางในการควบคุมเมืองเหล่านั้นไว้ โดยกำหนดให้เป็นเมืองจัตวา และให้อยู่ภายในเขตวงราชธานี เมืองที่อยู่ถัดออกไปจากเขตวงราชธานีเรียกว่า เมืองพระยามหานครหรือหัวเมืองชั้นนอก แบ่งเป็นเมืองเอก โท และตรี ตามลำดับความสำคัญ ส่วนหัวเมืองที่อยู่ภายนอกถัดออกไปจากเมืองพระยามหานครหรือหัวเมืองชั้นนอกเรียกว่าหัวเมืองประเทศราช

ภายในเขตวงราชธานี พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้อำนวยการปกครองด้วยพระองค์เอง โดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย ในหัวเมืองชั้นจัตวาที่อยู่ภายในเขตวงราชธานี จะมีผู้รั้งเป็นผู้ปกครองซึ่งจะไม่เรียกว่าเจ้าเมืองเพราะภายในเขตวงราชธานีถือว่าอยู่ภายใต้การอำนวยการปกครองของพระมหากษัตริย์ และผู้รั้งนี้จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพียง ๓ ปี^{๒๐๙} นอกจากนี้ ลักษณะการจัดระเบียบการปกครองมีการแบ่งหน่วยงานราชการ โดยใช้ระบบจตุสดมภ์ ซึ่งแปลว่า หลักทั้ง ๔ เป็นลักษณะที่จัดระเบียบการฝ่ายพลเรือน โดยมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นเมือง วัง คลัง นา และมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา

^{๒๐๙} ประยูร กาญจนดุล, “ประวัติการปกครองของประเทศไทย” ใน รัฐศาสตร์ – การเมืองรวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๙๒ – ๒๕๑๕ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๘๔.

การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ขยายเขตพระราชธานีออกไปให้มากขึ้นโดยการยกเลิกระบบเมืองลูกหลวงนี้ เป็นความพยายามที่พระมหากษัตริย์จะขยายอำนาจจากส่วนกลางของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมหัวเมืองให้แผ่ขยายออกไปมากขึ้น แต่ด้วยระบบการบริหารที่มีความซับซ้อนไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการบริหารอย่างชัดเจน บรรดาหัวเมืองต่างๆ ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมต่างๆ เช่นหัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นกับสมุหนายก และหัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นอยู่กับสมุหพระกลาโหม จึงทำให้กรมต่างๆ ในการปกครองจากส่วนกลางไม่สามารถที่จะขยายอำนาจการปกครองออกไปได้อย่างจริงจัง เพราะขุนนางต่างๆ มีความสามารถในการรับผิดชอบการปกครองที่เพิ่มขึ้นไม่เท่ากัน หน้าที่ความรับผิดชอบของขุนนางจึงห่างไกลจากการควบคุมของพระมหากษัตริย์ และมักมีการแก่งแย่งชิงดีกันมากกว่าที่จะร่วมมือกัน^{๒๑๐}

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าเมืองและกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้เจ้าเมืองปกครองเมืองด้วยความยุติธรรมและตามความประสงค์จากส่วนกลางหลายประการก็ตาม แต่อำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการยากลำบากในการบังคับใช้ เพราะผู้มีอำนาจอิทธิพลภายในแต่ละเมืองมีอยู่แล้ว จึงทำให้พระมหากษัตริย์พระองค์ใดที่มีความสามารถอย่างเก่งกาจที่จะรักษาเอกภาพแห่งอาณาเขตของดินแดนไว้ได้อย่างเรียบร้อย เจ้าเมืองก็จะอยู่ได้ปกครองเป็นอย่างดี แต่หากพระมหากษัตริย์ขาดความสามารถแล้ว เจ้าเมืองก็มักจะตั้งตนเป็นอิสระ ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่มีความสูงสุดอย่างแท้จริง เพราะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์

(๒) อำนาจของขุนนางตามระบบศักดินาที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ระบบศักดินานี้มีการรับรองไว้ตามพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนและพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง โดยจำนวนศักดินาของแต่ละบุคคลที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น เป็นการกำหนดเพื่อให้ทราบว่าคุณคนในสถานะใดจะมีจำนวนศักดินา

^{๒๑๐} ควอริช เวลล์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจณี ละอองศรี และยุพา ชมจันทร์(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๙๑ - ๙๒.

เท่าใด บุคคลทุกคนในสังคมสมัยอยุธยาจะมีศักดิ์นายน้อยตามแต่ฐานะทางสังคม ระบบศักดิ์นายนของไทยนี้เป็นเพียงการกำหนดศักดิ์ของบุคคลในสังคมเพื่อแสดงถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเท่านั้น โดยที่ระบบศักดิ์นายนี้อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์ กล่าวคือเป็นการพยายามปิดกั้นการก่อตัวของศูนย์อำนาจต่างๆ ป้องกันมิให้ขุนนางสามารถสะสมกำลังให้เติบโตจนท้าทายอำนาจของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลางได้^{๒๑๑}

เมื่อระบบศักดิ์นายนไทยเป็นเครื่องบ่งชี้การกำหนดสถานภาพและสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของบุคคลในสังคมแล้ว จึงทำให้ก่อให้เกิดชนชั้นขุนนางที่มีฐานะเป็นข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมไพร่พลในสังกัด ซึ่งส่งผลให้มีการแสวงหาผลประโยชน์และความมั่งคั่งจนมีอำนาจมากขึ้นในลักษณะเป็นการคานอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพราะไพร่ถือเป็นการกำลังหลักของกำลังคนในสมัยอยุธยา เป็นผู้ใช้แรงงานต่างๆ และเนื่องจากการขาดอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ดี กำลังคนจึงเป็นฐานกำลังสำคัญทางการทหาร การควบคุมกำลังคนเป็นจำนวนมากย่อมนำมาซึ่งความมั่งคั่ง และก่อให้เกิดการสร้างฐานอำนาจให้แก่ขุนนางในการแย่งชิงอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้อีก อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการบังคับกรมกอง มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรจากไพร่ในสังกัดของตน และรวมถึงหน้าที่ในการเป็นผู้พิพากษาคดีต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจกรมกองที่ตนบังคับบัญชาอีกด้วย

ความมีอำนาจล้นพ้นของขุนนางเช่นนี้จึงทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่มีความสูงสุดอย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์พระองค์ใดที่ต้องการรักษาสถานภาพความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดไว้ได้จึงจำต้องอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวที่ทำให้ขุนนางเกรงกลัว แต่เมื่อใดที่ขุนนางสามารถสั่งสมกำลังจนทำให้มีคุณสมบัติดีกว่าแล้ว ขุนนางนั้นก็อาจแย่งชิงอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้ในที่สุด ดังกรณีขุนรวงศาธิราชแย่งราชสมบัติสมเด็จพระแก้วฟ้าในปี ๒๐๑๙ หรือกรณีพระมหาธรรมราชาที่ได้รับการสถาปนาจากพม่าให้เป็นพระมหากษัตริย์เจ้าเมืองประเทศราช ซึ่งเกิดขึ้นก่อนและหลังเสียกรุง ครั้งที่ ๑ (พ .ศ. ๒๑๑๒) ในเวลาต่อมา ก็ปรากฏการณ์ที่ขุนนางแย่งราชสมบัติพระมหากษัตริย์เนื่องๆ เช่น พระศรีศิลป์ซึ่งผนวชเป็นพระพิมลธรรมได้สมคบกับขุนนางชิงราชสมบัติพระศรีเสาวภาคย์แล้วปราบดาภิเษกเป็นพระมหากษัตริย์แทน สภาพเช่นนี้ทำให้เห็นถึงบทบาทขุนนางไทยในการเมืองการปกครองได้อย่างดี^{๒๑๒}

^{๒๑๑} คีฤทธิ ปราโมช, “สังคมสมัยอยุธยา” ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย, หน้า ๕๑.

^{๒๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๗.

๔.๑.๓.๓ กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์

(๑) หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยา

หลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยา จะเป็นอย่างไรนั้นไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัด แต่อาจพิจารณาได้จากกฎหมายสองฉบับได้แก่ กฎมณเฑียรบาลและพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน แต่กฎหมายทั้งสองก็ได้มีการกำหนดโดยตรงถึงหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติเอาไว้เพียงแต่มีบทบัญญัติซึ่งแสดงถึงชั้นหรือพระยศของเจ้านาย และมีการกำหนดจำนวนศักดิ์คตินาของเจ้านายในพระราชวงศ์ ซึ่งอาจคาดการณ์ได้ว่าเจ้านายที่มียศรองจากพระเจ้าแผ่นดินย่อมมีฐานะที่จะขึ้นครองราชย์เมื่อราชสมบัติว่าง

(ก) ตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้าในกฎมณเฑียรบาล

ในกฎมณเฑียรบาลได้ยกพระบรมราชโอรสอันเกิดด้วยพระอัครมเหสีเป็นสมเด็จพระพุทธเจ้าเป็นพระราชโอรสชั้นที่ ๑ มีพระเกียรติยศใหญ่ยิ่งกว่าพระบรมวงศานุวงศ์ นอกจากนั้นในกฎมณเฑียรบาลบทอื่นๆ ก็ได้กำหนดเครื่องอิสริยยศ ซึ่งพระราชทานแก่พระราชโอรสชั้นต่างๆ กัน แสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่ในฐานะอันสูงสุด จึงสันนิษฐานได้ว่า อยู่ในฐานะที่จะได้รับราชสมบัติเมื่อสิ้นแผ่นดินแล้ว หรืออีกนัยหนึ่ง สมเด็จพระพุทธเจ้าเป็นตำแหน่งรัชทายาทเพื่อสืบราชสมบัติต่อไป

(ข) ตำแหน่งพระมหาอุปราชในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน

พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนเป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นกฎหมายที่กำหนดจำนวนศักดิ์คตินาของแต่ละบุคคลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนได้กำหนดตำแหน่งที่สำคัญขึ้นมาใหม่อีกตำแหน่งได้แก่ พระมหาอุปราชซึ่งดำรงศักดิ์คตินาสูงสุด ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ และตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งพระมหาอุปราชได้แก่ สมเด็จพระอนุชาขององค์พระมหากษัตริย์หรือพระราชโอรสของพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้เป็นพระมหาอุปราช จึงสันนิษฐานได้ว่า กฎหมายพระไอยการ

ตำแหน่งนาพลเรือนได้ตั้งเกณฑ์ใหม่ในการสืบราชสมบัติโดยผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติหรืออยู่ในฐานะรัชทายาทจะได้แก่พระมหากษัตริย์ผู้มีจำนวนศักดิ์นาสูงสุดนั่นเอง^{๒๑๓}

(๒) ปัญหาความต่อเนื่องในการสืบราชสมบัติ

ในสมัยอยุธยาแม้จะมีความพยายามในการกำหนดตำแหน่งผู้มีสิทธิในการสืบราชสมบัติไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้าหรือตำแหน่งพระมหากษัตริย์ แต่ตำแหน่งดังกล่าวก็ไม่มี ความแน่นอนตายตัวและยังขาดความแน่นอนว่าตำแหน่งเหล่านั้นจะได้เป็นผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติหรือไม่ และด้วยเหตุของการขาดกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยา การเข้าสู่การเป็นผู้มีอำนาจจึงต้องอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลประกอบกับการที่ขุนนางสามารถสั่งสมอำนาจในลักษณะที่คานและแข่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้แล้วนั้น ดังนั้น ขุนนางที่มีคุณสมบัติเพียงพอจึงสามารถแข่งอำนาจกับพระมหากษัตริย์จนเกิดมีการต่อสู้รบพุ่งกันแย่งชิงราชสมบัติได้อยู่ตลอดเวลาจึงทำให้ขาดความมั่นคงในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้

๔.๑.๔ สถาบันพระมหากษัตริย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจนถึงพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์และการสถาปนาพระราชวงศ์จักรีเป็นการสืบสายความคิดและประเพณีของพระมหากษัตริย์ไทยจากสมัยอยุธยา โดยสมัยกรุงธนบุรีมีลักษณะเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านพระเจ้ากรุงธนบุรีแม้จะเป็นผู้รวบรวมรัฐไทยขึ้นมาใหม่ แต่มิได้ทรงแสดงพระองค์เป็นพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์ ช่วงรัชกาลเพียงทศวรรษกว่าๆ แล้วสิ้นสุดลงโดยฉับพลัน ทำให้การดำรงฐานะเป็นพระมหากษัตริย์ของพระเจ้ากรุงธนบุรีมีสภาพพิเศษในประวัติศาสตร์ไทย กล่าวคือ ครองราชย์สมบัตินานกว่าพระมหากษัตริย์อยุธยาหลายพระองค์และมีผลงานที่ยิ่งใหญ่กว่าพระมหากษัตริย์อยุธยาจำนวนมาก แต่กลับเหมือนไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของ

^{๒๑๓} เกษม ศิริสัมพันธ์, “การสืบราชสมบัติ : ศึกษากฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี”, บานไม่รู้โรย(เมษายน, ๒๕๓๑) : ๔๐ - ๔๔

ประเพณีการเป็นพระมหากษัตริย์ไทย มีลักษณะเป็นเหมือนพระมหากษัตริย์ผู้มักน้อย ไม่สามารถ และไม่ต้องการสร้างราชวงศ์

การสถาปนารัฐรัตนโกสินทร์และราชวงศ์จักรี นอกจากจะเป็นการสืบต่อ สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรูปแบบเดิมแล้ว ยังได้แสดงให้เห็นความถูกต้องความชอบธรรมและความจำเป็นของการมีพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระอิสริยยศตามโบราณราชขัตติยประเพณี การปราบดาภิเษกก็ดี การสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ตามรูปแบบอยุธยาที่ดี การสถาปนาพระราชวงศ์อย่างครบถ้วนทั้งวังหน้าและวังหลัง การฟื้นฟูพระศาสนา การส่งเสริมวรรณกรรม การแผ่ขยายอาณาเขต การรวบรวมกฎหมาย การสู้รบกับศัตรูล้วนแต่เป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่า รัฐไทยได้ผู้ปกครองที่เหมาะสมกลับคืนมาใหม่เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา อันจะเห็นได้จากขนบธรรมเนียมประเพณีอันเนื่องอยู่ในลัทธิเทวราชได้นำมาปฏิบัติสืบต่อ ทรงเป็นพระเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์เป็นดังพระโพธิสัตว์ที่หวังจะช่วยมนุษย์ให้พ้นทุกข์ ทรงมีสภาพเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากพสกนิกรให้เป็นผู้ปกครอง ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน ทรงยึดถือและปฏิบัติธรรมตามนัยแห่งธรรมราชา ทรงปราบข้าศึกและศัตรู และได้ขยายพระราชอาณาจักรไปได้ไพศาลที่สุดเท่าที่รัฐไทยเคยมีมาสมกับฐานะแห่งการเป็นพระเจ้าจักรพรรดิ^{๒๑๔}

๔.๑.๔.๑ ลักษณะการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์

แม้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในยุคต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้จะยังคงดำรงอยู่ในลักษณะสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญสองประการคือ การยกเอาฐานะสมมติเทวราชที่เคยเชื่อถือกันอย่างจริงจังออกไปแล้วไว้แต่รูปแบบตามประเพณี ส่วนอีกประการหนึ่งก็คือ การที่พระมหากษัตริย์ทั้งหลายได้ตั้งมั่นพระราชหฤทัยที่จะทรงใช้พระราชอำนาจไปในทางที่อำนวยประโยชน์สุขแก่ราษฎรของพระองค์มากกว่าที่จะทรงกระทำตามแต่พระราชหฤทัย ดังจะเห็นได้จากในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการเปลี่ยนแนวความคิดในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จากการที่ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดสมบูรณ์ทุกประการไปสู่

^{๒๑๔} วิทยา สุจริตธนาภิรักษ์, แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ในวิวัฒนาการการเมืองไทย (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๗), หน้า ๑๙๑ – ๑๙๔.

การกระจายพระราชอำนาจและการยอมรับให้ขุนนางหรือข้าราชการทั้งปวงมีสิทธิมีส่วนในการบริหารประเทศร่วมกับพระมหากษัตริย์

๔.๑.๔.๒ ข้อจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ : อำนาจอันล้นพ้นของขุนนาง

บทบาทขุนนางในการบริหารราชการแผ่นดินนี้มีเหตุที่ทำให้ขุนนางข้าราชการเข้ามามีบทบาทในการเมืองการปกครองในลักษณะ “คาน” และ “แข่ง” พระราชอำนาจไว้หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบการควบคุมไพร่พล แบบศักดินาที่แยกระหว่างไพร่หลวงของพระมหากษัตริย์ กับไพร่สมของขุนนาง และการที่คนที่เป็นไพร่หลวงหลบหนีไปสู่ระบบไพร่สมสร้างความมั่งคั่ง ศักดิ์ฐานะ และอำนาจทางทหารและทางการเมืองให้ขุนนางทำให้เกิดการสังสมความมั่งคั่งและอำนาจในขุนนางตระกูลใหญ่ๆ เป็น “ก๊ก” เป็นเหล่า คราใดที่พระมหากษัตริย์ทรงอ่อนแอลง ขุนนางเหล่านั้นก็แข็งข้อขึ้น แย่งราชสมบัติก็มี เหตุแห่งการเสียดวง ๒ ครั้งนั้น^{๒๑๕} แต่ในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นที่เริ่มระบบการสักระลอกและมีแรงงานจีนอพยพที่จำ้างได้เข้ามาคานความสำคัญของแรงงานเปล่าของไพร่ ทำให้พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีกำลังพลไว้ใช้สอยโดยไม่ต้องพึ่งระบบไพร่เดิมแต่อย่างเดียว

ประการที่สอง ความใกล้ชิดกับพระราชวงศ์ การสมรสระหว่างพระราชวงศ์กับบุคคลในตระกูลขุนนาง ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของขุนนางหลายๆตระกูลที่สืบทอดตำแหน่งกัน ทำให้ขุนนางมีอำนาจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะขุนนางตระกูลขุนนาคที่คุมทั้งตำแหน่งสมุหกลาโหมตั้งแต่รัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๕ (พ.ศ. ๒๓๒๕ – พ.ศ. ๒๔๓๑) และตำแหน่งเสนาบดีกรมคลังที่ทำงานเกี่ยวกับการคลังและการต่างประเทศเรื่อยมาตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ ๒ ถึงรัชกาลที่ ๕ (พ.ศ. ๒๓๖๕ – พ.ศ. ๒๔๒๘) ยิ่งกว่านั้น ความสัมพันธ์อันเครือญาติจากการสมรสของขุนนางตระกูลใหญ่ๆ จึงได้ขยายอำนาจและความมั่งคั่งขุนนางออกไปมาก^{๒๑๖}

^{๒๑๕} อคิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. ๒๓๒๕ – ๒๔๑๖ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๓๕๘ – ๓๙๑.

^{๒๑๖} ปิยนาท ขุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูล “ขุนนาค” (กรุงเทพมหานคร: ดวงกมล, ๒๕๒๐), หน้า ๒๖๓ – ๒๖๘.

ประการที่สาม เหตุการณ์ที่เปิดโอกาสให้ขุนนางทั้งหลาย มีโอกาสเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลในการปกครองหลายประการ อาทิเช่น พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงอนุญาตให้เจ้านายบางพระองค์และขุนนางตระกูลขุนนาคบริหารประเทศจนคล้ายผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ และพระยามนตรีสุริยวงศ์) เมื่อสวรรคตที่ประชุมเจ้านายและขุนนางจึงได้ลงมติให้กราบบังคมทูลเชิญกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว^{๒๑๗} แม้ภายหลังรัชกาลที่ ๓ จะทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาบดินทร์เดชาตระกูลสิงหเสนีขึ้นเป็นสมุหนายก ดำรงตำแหน่งได้ไม่นานก็ถึงแก่อนิจกรรม อำนาจจึงตกแก่ตระกูลขุนนาค เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตก็ไม่ได้ทรงตั้งรัชทายาทไว้ เสนาบดีตระกูลขุนนาคก็เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชิญเสด็จวชิรญาณภิกษุให้ลาผนวชและขึ้นเสวยราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชกาลนี้โปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม (ดิศ บุนนาค) ขึ้นเป็นสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ และพระยาศรีพิพัฒน์ (ทัต บุนนาค) ขึ้นเป็นสมเด็จเจ้าพระยามหาพิณยญาติ ครั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตโดยมิได้ทรงแต่งตั้งรัชทายาทไว้ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) สมุหพระกลาโหมผู้กุมกำลังสำคัญเวลานั้น ก็เชิญสมเด็จเจ้าพระยาเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพิณิตประชานาถขึ้นครองราชย์สมบัติเป็นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เนื่องจากยังทรงพระเยาว์ ข้าราชการจึงเลือกเจ้าพระศรีสุริยวงศ์ขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินระหว่าง ปี ๒๔๑๑ ถึง ๒๔๑๖ และได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์^{๒๑๘}

๔.๑.๔.๓ กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์

ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์แน่นอนของการสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยาได้สืบเนื่องมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งมีหลักเกณฑ์บางประการเหมือนในสมัยอยุธยา นั่นคือ การแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลขึ้นเพื่อดำรงตำแหน่งเสมือนรัชทายาทผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติต่อไป แต่ตำแหน่งวังหน้านี้ไม่มีหลักเกณฑ์

^{๒๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๘ – ๒๖๙.

^{๒๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๙ – ๒๗๐.

ที่ชัดเจนเหมือนตำแหน่งอุปราชในสมัยอยุธยา หากแต่ขุนนางจะเป็นผู้ตั้งสมอำนาจจนสามารถเลือกผู้ที่จะสืบราชสมบัติแทนพระมหากษัตริย์ได้

(๑) การแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถาน

มงคล

การแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลในสมัยรัตนโกสินทร์ก็ไม่ได้เป็นที่แน่ชัดว่าผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นพระราชโอรสหรือพระอนุชาของพระมหากษัตริย์ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีผู้ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลทั้งสิ้นหกพระองค์ ซึ่งในหกพระองค์ที่ดำรงตำแหน่งนี้มีเพียงองค์เดียวเท่านั้นที่ได้รับราชสมบัติเป็นพระเจ้าแผ่นดินสืบต่อมา ตำแหน่งดังกล่าวจึงมิได้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวเหมือนกันทุกรัชกาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลและสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละรัชสมัย ตำแหน่งวังหน้าในสมัยรัตนโกสินทร์นี้จึงถือเป็นเพียงราชประเพณีที่เปรียบเสมือนการแต่งตั้งตำแหน่งรัชทายาทเพื่อสืบราชสมบัติต่อไป แต่ก็ไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่แน่นอนเพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์อาจทรงแต่งตั้งผู้ใดหรืออาจจะไม่ตั้งใครไว้เลยก็ได้^{๒๑๙}

(๒) อิทธิพลของขุนนางในการเลือกผู้สืบราชสมบัติ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๒ เสด็จสวรรคตแล้วนั้น ผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้ที่จะสืบราชสมบัติสืบต่อไปนั้นได้ตกอยู่ในอำนาจของขุนนางที่จะเป็นผู้แต่งตั้ง ที่ประชุมบรรดาขุนนางจึงได้อัญเชิญกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นสืบราชสมบัติต่อไปเป็นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๓ ครั้นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระประชวรหนักก็ได้ทรงมอบอำนาจให้เสนาบดีตระกูลบุณนาคและขุนนางผู้ใหญ่ร่วมกันพิจารณาเลือกผู้ที่จะสืบราชสมบัติต่อไป โดยทรงมีพระราชประสงค์ให้การผลัดแผ่นดินเป็นไปอย่างสันติ ไม่ต้องการให้มีการรบพุ่งฆ่าฟันอันจะทำให้อาณาประชาราษฎร์เดือดร้อน และเมื่อทรง

^{๒๑๙} เกษม ศิริสัมพันธ์, “การสืบราชสมบัติ : ศึกษากฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี”,

สวรรคตที่ประชุมบรรดาขุนนางและเจ้านายจึงได้พร้อมกันอัญเชิญเจ้าฟ้ามงกุฎขึ้นครองราชย์สืบต่อมาเป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔

เห็นได้ว่า ขุนนางจะมีอิทธิพลเป็นอย่างมากในการเลือกผู้ที่มีสิทธิในการสืบราชสมบัติต่อไปโดยถึงขนาดที่พระเจ้าแผ่นดินได้ทรงมอบอำนาจให้ขุนนางเป็นผู้เลือกแทนตัวพระองค์เอง และหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จสวรรคตที่ประชุมบรรดาขุนนางจึงได้พร้อมกันเลือกพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพิณิตประชานาถขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ แต่ในขณะที่พระองค์ทรงขึ้นครองราชย์นั้น ทรงมีพระชนมายุเพียง ๑๕ พรรษา และแทบจะไม่ทรงมีพระราชอำนาจใดเลย เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการแผ่นดินคือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) และคนส่วนใหญ่ในตระกูลบุนนาคซึ่งเป็นตระกูลที่มีบทบาทและอิทธิพลในทางการเมืองตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๒ และยังขาดพระบรมวงศานุวงศ์ที่มีอำนาจทางการเมืองอีกด้วย ดังนั้น ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึงไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติ ผู้ที่จะเข้าสู่การใช้อำนาจและทรงพระราชสถานะเป็นพระมหากษัตริย์ได้จะต้องได้รับการเห็นชอบจากบรรดาขุนนางทั้งหลายที่มีอำนาจอยู่ ซึ่งจะเป็นการเข้าสู่การใช้อำนาจที่ไม่มีความรุนแรงหรือใช้กำลังขังราชสมบัติ

๔.๑.๕ สถาบันพระมหากษัตริย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ประเทศไทยได้มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาตั้งแต่โบราณกาลคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจแต่เพียงพระองค์เดียว การปกครองเป็นไปตามแบบประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมา พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจสูงสุดอย่างเด็ดขาด มิได้มีการแบ่งแยกออกใช้ต่างหากกัน (นอกจากที่พระมหากษัตริย์จะได้ทรงมอบหมายให้อำนาจไว้) กล่าวอีกนัยหนึ่งไม่มีบทบาทลักษณะอักษรณ ที่ใด แสดงขอบเขตแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

พระบรมเดชาานุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีข้อกำหนดหรือบทกฎหมายใดจำกัดพระราชอำนาจได้^{๒๒๐}

๔.๑.๕.๑ ลักษณะการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ : การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์

(๑) การตั้งพระราชอำนาจทางนิติบัญญัติโดยการตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต

การตั้งพระราชอำนาจจากผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน เสนาบดี และวังหน้ากลับมาเป็นของพระมหากษัตริย์นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มต้นที่การดำเนินพระบรมราชาบายหลักคือ ทรงตั้งอำนาจนิติบัญญัติคือการออกกฎหมายกลับคืนมาก่อน เพราะผู้สำเร็จราชการให้ความสนใจน้อยดังพระราชดำรัสที่ว่า

“...เอกเสกคิวิตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของรีเยนต์และเสนาบดี แต่ลิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใดขอบใจไม่ เราจึงได้รับอุดหนุนการลิสเลตีฟขึ้นจนถึงมีเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายอยู่เนื่องๆ...”^{๒๒๑}

ด้วยเหตุนี้ จึงทรงตั้งเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และปรีวีเคาน์ซิล คือ ที่ปรึกษาในพระองค์ขึ้น การตั้งพระราชอำนาจนิติบัญญัติกลับคืนมานี้ เป็นผลให้ทรงตราพระราชบัญญัติทั้งหลายที่สร้างรัฐชาติ และทอนอำนาจขุนนางและวังหน้าลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด เพราะขุนนางต้องปฏิบัติตามกฎหมายหาไม่จะเป็นการขัดพระราชอำนาจแล้ว ต้องโทษตามกฎหมายเถียรบาลและกฎหมายลักษณะอาญาหลวงในกฎหมายตราสามดวงโดยตรง ทั้งยังสามารถบังคับให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ต้องทรงยอมรับกฎหมายด้วย คราใดที่มีความขัดแย้งในการบริหารแผ่นดินก็ทรงใช้

^{๒๒๐} ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชัตติยา วรรณสูตร, เอกสารการเมืองการปกครองไทย ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ – ๒๕๓๗ (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๑๘), หน้า ๓๒.

^{๒๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓.

กฎหมายขึ้นเป็นข้ออ้าง สมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ต้องยอมจำนนอยู่เสมอๆ กล่าวได้ว่า พระราชอำนาจนิติบัญญัตินี้เป็นแกนของการขับเคลื่อนในการปฏิรูปทั้งหมด

(๒) การรวมศูนย์อำนาจการปกครองแผ่นดิน

การรวมศูนย์อำนาจการปกครองแผ่นดินได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. ๒๔๒๗ (ร.ศ. ๑๐๓) มีทั้งเจ้านายและขุนนางเข้าชื่อกันกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน โดยมีสาระสำคัญ ๗ ประการ กล่าวคือ^{๒๒๒}

๑. ต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบ “แอบโซลูตโมนากี” ให้เป็นแบบ “คอนสติติวชันแนลโมนากี” ซึ่ง “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประธานของบ้านเมืองที่จะทรงพระราชวินิจฉัย มีพระบรมราชโองการเป็นสิทธิขาดแก่ข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ ดังเช่นสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทุกๆ พระองค์ในยุโรปที่มีต้องทรงราชการด้วยพระองค์เองทั่วไปทุกอย่าง”

๒. การปกครองบ้านเมือง และการทำนุบำรุงบ้านเมือง ต้องอยู่ในความคิด ความตัดสินใจของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี (คาบิเนต) ปฏิบัติการใดๆ โดยได้รับความเห็นชอบ และพระบรมราชานุญาตเสียก่อนทุกอย่าง แต่รัฐมนตรีเหล่านี้จะต้องมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับกรมที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาด้วยตนเอง “กรมเหล่านี้ ต้องสามารถที่จะทำการในกรมได้เอง ดุจเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิต้องทรงเป็นพระราชกังวลอีก” นอกจากนี้ ยังต้องมีราชประเพณีที่แน่นอนในการสืบสันตติวงศ์ ให้เป็นที่รู้ทั่วกันโดยแน่ชัดเมื่อคราวเปลี่ยนแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความยุ่งยากการแย่งชิงพระราชบัลลังก์ ซึ่งอาจเกิดขึ้นทั้งในหมู่เจ้านายและเสนาบดีผู้มีอำนาจ

๓. จะต้องหาทางสินบนและต้องให้ผู้ทำราชการได้ผลประโยชน์ต่างๆ มีเงินเดือนพอใช้ตามฐานานุรูปจริง

๔. ต้องมีกฎหมายประกันตามยุติธรรมแก่ราษฎรทุกคน เสมอหน้ากัน ในการเก็บภาษีจะต้องปฏิบัติอย่างยุติธรรม ไม่ว่าต่อราษฎรไทย หรือชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำการค้าขายอยู่

^{๒๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗.

๕. ขนบธรรมเนียมหรือกฎหมายใดที่เป็นเครื่องกีดขวางทางเจริญของบ้านเมืองหรือไม่ได้กีดขวางทางเจริญ แต่ไม่เป็นประโยชน์ ก็ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามความเหมาะสม

๖. ให้มีเสรีภาพในทางความคิดเห็นและแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเหล่านั้นในที่ประชุมหรือหนังสือพิมพ์ได้ ผู้ที่กล่าวถ้อยคำไม่จริงก็จะต้องมีโทษตามกฎหมาย

๗. การจัดระบบราชการในด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ และเลือกเอาบุคคลที่มีความรู้ มีความประพฤติดี และมีอายุ ๒๐ ปีขึ้นไปเข้ารับราชการ ส่วนผู้ที่ประพฤติผิดก็ต้องห้ามมิให้เข้ารับราชการ

ในการนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗^{๒๒๓} อย่างไรก็ตามก็มีความเห็นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินพระบรมราชประสงค์ในนโยบายในการปรับปรุงการปกครองได้เร็วและราบรื่นขึ้นโดยทรงมีพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินว่าควรดำเนินการอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับประเทศไทย จากนั้นจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ยกเลิกระบบจตุสดมภ์โบราณ แล้วสถาปนาระบบ “กรม” ซึ่งต่อมาเป็น “กระทรวง” แทนในราชการบริหารส่วนกลาง เมื่อได้ทรงกำหนดรูปแบบของการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่แล้ว รัชกาลที่ ๕ ทรงทดลองระเบียบการของระบบบริหารที่จะจัดขึ้นใหม่และฝึกหัดผู้ที่จะเป็นเสนาบดี โดยโปรดให้จัดประชุมเสนาบดี ณ พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาทและเสด็จลงมาประทับเป็นองค์ประธานสัปดาห์ละครั้ง เพื่อให้การจัดระบบใหม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จนถึงวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ จึงได้มีการประกาศพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงขึ้นรวม ๑๒ กระทรวงอย่างเป็นทางการ^{๒๒๔}

ในการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้มีการนำรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้แทนรูปแบบการปกครองหัวเมืองของไทย แต่โบราณ ที่มีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจ มีการแบ่งเขตการปกครอง ซึ่งในการปฏิบัติทำให้

^{๒๒๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๑ – ๖๖.

^{๒๒๔} วรเดช จันทรสร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายศึกษา, ๒๕๔๒), หน้า ๒.

ราชสำนักมีอำนาจจำกัด ส่งผลให้การปกครองทำได้ไม่รัดกุม อำนาจหัวเมืองมีมาก และมักจะเอาใจฝักใฝ่มหาอำนาจ ความเป็นปึกแผ่นของชาติจึงไม่มี ในการตั้งมณฑลเทศาภิบาลนี้ รัชกาลที่ ๕ ทรงโปรดให้ทำการโดยเริ่มจากโครงการเล็กแล้ว เมื่อสำเร็จจัดระบบดีแล้วจึงค่อยขยายผล วิธีการก็คือ ทดลองทำในมณฑลหนึ่งก่อน เอาหัวเมือง ๒ หัวเมืองมารวมกันตั้งเป็น ๑ มณฑล ในแต่ละหัวเมืองหรือจังหวัด ก็แบ่งเป็นอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน รวมเรียกว่า เทศาภิบาล คือมีมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การริเริ่มการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลนี้ได้ทรงเริ่มเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗ รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพยายามรวบรวมหัวเมืองชายแดนขึ้นเป็นมณฑลได้ ๖ มณฑลแล้วส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกรุงเทพฯ ออกไปปกครองบังคับบัญชาเพื่อแก้ปัญหาการปกครองแบบหลวมๆ ที่เมืองประเทศราชมีอิสระในการปกครองตนเองเกือบสมบูรณ์ และเพื่อเปลี่ยนลักษณะของการปกครองแบบเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช มาสู่ระบบบริหารแบบใหม่^{๒๒๕} ที่สำคัญคือทรงนำระบบเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน มาใช้แทนระบบแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองอย่างเช่นในอดีต

ในส่วนท้องถิ่นนั้นทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทดลองการสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ในปี ๒๔๔๐ เมื่อทรงเห็นว่าได้ผลดีเป็นที่นิยมของราษฎร ก็ทรงขยายออกไปยังท่าฉลอมในปีเดียวกันนั้น และขยายออกไปยังหัวเมืองอีกหลายแห่ง

การรวมศูนย์อำนาจการปกครองครั้งสำคัญนี้ยังคงเป็นรากฐานมาตราบนานเท่าทุกวันนี้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงใหญ่เลย นอกจากการปรับปรุงเล็กน้อย พระบรมราชปณิธานที่ทรงแสดงไว้ว่า

“...เราตั้งใจอธิษฐานว่า เราจะกระทำการจนเต็มกำลังอย่างที่สุดที่จะให้กรุงเทพฯ เป็นประเทศอันหนึ่งซึ่งมีอิสรภาพและความเจริญ...”^{๒๒๖} และ “...ได้มีความตั้งใจที่จะจัดการปกครองให้ประกอบด้วยหลักฐานมั่นคง ดำรงอิสรภาพของแผ่นดินไว้ยิ่งขึ้น ทั้งจะบำรุงอาณาประชาราษฎร์ ให้มีที่ทางประกอบ การแสวงผลประโยชน์เจริญยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงเป็นข้อสำคัญซึ่งทำให้เกิดความสามัคคีตั้งแต่ในพระบรมวงศ์ลงไปถึงอาณาประชาราษฎร์ ให้เกิดสมัครสมานใจกว้างใจกันให้อาณาประชาราษฎร์เชื่อมั่นในความปกครองว่าจะดำเนินไปในทาง

^{๒๒๕} นพวรรณ วชิราภิวัฒน์, “พระราชวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับระบบราชการในช่วง พ.ศ. ๒๔๓๕ – ๒๔๕๘,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๔), หน้า ๒๓.

^{๒๒๖} พระราชดำรัสตอบประชาชนชาวสยาม ที่พลับพลาหน้าพระที่นั่งสุทไธสวรรย์ ๕ มกราคม ร.ศ. ๑๑๖

ซึ่งจะให้เจริญสุขสมบัติจะตัดการซึ่งไม่เป็นธรรมแลทางที่เดือดร้อนให้สิ้นไป ในประชาชนทั้งปวง รู้สึกใจว่า เป็นชาติอันหนึ่งอันเดียวกันโดยสนิท มิได้เลือกกำเนิดแลศาสนา ให้มหาชนรู้สึกรักชาติ และประเทศของตน...”^{๒๒๗} เป็นอันว่า “รัฐชาติไทย” ได้เกิดขึ้นและสามารถฟื้นฟูภัยอาณานิคม ตะวันตกได้ด้วย พระอัจฉริยภาพของสมเด็จพระมหาราชเจ้าพระองค์นี้สมดังพระบรมราชปณิธาน ทุกประการ

(๓) การปฏิรูประบบการควบคุมในระบบไพร่

ในเรื่องนี้ ทรงดำเนินพระบรมราโชบาย โดยทรงเล็งระบบ ทาสและระบบไพร่แบบค่อยเป็นค่อยไป อาทิ การออกกฎหมายเกษียณอายุ การเร่งด่วนเงิน ค่าราชการจุนเจือนายที่ควบคุมไพร่สม การยกเลิกระบบสักละเป็นขึ้นทะเบียนล้มมะโนครัว การเพิ่มเวลาเกณฑ์ไพร่หลวง การเพิ่มกฎเกณฑ์การตรวจและเอาโทษขุนนางที่ค้างค่าราชการและ ปิดบังไพร่ การเกณฑ์ทหารแบบสมัยใหม่แทนการเกณฑ์ไพร่ โดยเฉพาะกรมทหารมหาดเล็กรักษา พระองค์ ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๔๘ ก็ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔ ขึ้นใช้นับเป็นการเลิกระบบไพร่ ให้ความเป็นไทแก่คนส่วนใหญ่ ๓ ใน ๔ ของประเทศ^{๒๒๘}

เมื่อราชการฝ่ายทหารเปลี่ยนมาเป็นทหารอาชีพไม่ใช้ระบบไพร่แล้ว ระบบขุนนางแบบ “กินเมือง” คือ มีทั้งคนของตนเอง มีการเก็บภาษีอากรเป็นของตนเอง ก็ทรงปรับปรุงระบบให้เป็น “ข้าราชการ” โดยยกเลิกระบบกินเมืองแบบโบราณ และให้ “ขุนนาง” เปลี่ยนมาเป็น “ข้าราชการ” รับราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์และรับพระราชทานเงินเดือน แทนการกินเมือง^{๒๒๙} โดยทรงตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ โรงเรียนข้าราชการพลเรือน และ ขยายการศึกษาออกไปยังสามัญชน เพื่อคัดคนใหม่ๆ เข้ามาฝึกหัดเพื่อรับราชการต่อไป ไม่จำกัดว่า

^{๒๒๗} พระราชดำรัสตอบคำถวายพระบรมรูปทรงม้า ในการพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกที่หน้า พระที่นั่งหน้าพระลาน ๑๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๗.

^{๒๒๘} ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่ (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๑๙), หน้า ๓๖.

^{๒๒๙} มานพ ดาวรวัดมนัสกุล, “ระบบขุนนางและข้าราชการ,” ใน วิวัฒนาการการเมืองไทย, หน้า ๓๐๔ – ๓๐๗.

ต้องเป็นวงศาคนาญาติของขุนนางเก่าตั้งแต่ก่อน^{๒๓๐} เมื่อเป็นเช่นนี้ ขุนนางก็หมดอำนาจลงและข้าราชการก็เป็นคนของแผ่นดินและพระมหากษัตริย์

(๔) การรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงก่อตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี ๒๔๑๖ เพื่อปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เป็นของแผ่นดินจริงๆ ไม่ใช่เป็นของขุนนางกินเมืองตั้งแต่ก่อน และโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้น วางระเบียบให้ผู้เก็บภาษีปฏิบัติทางเดียวกัน แทนที่จะให้ใช้ระบบหักภาษีเป็นของตน เหลือเท่าใดส่งเข้าคลัง ก็ทรงให้ส่งคลังหมดแล้วเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็รับพระราชทานเงินเดือนแทน^{๒๓๑} เมื่อส่วนกลางปฏิรูปแล้วก็ทรงขยายไปสู่หัวเมือง การปฏิรูปนี้ทำให้ระบบผูกขาดเก็บภาษีอากรโดยเจ้าภาษี นายอากรก็ลดความสำคัญลง แม้กระบวนการหารายได้เข้ารัฐจากทรัพยากรแผ่นดินเช่นป่าไม้ ก็ทรงปฏิรูปรวมอำนาจมาไว้ที่พระมหากษัตริย์ เจ้าเมืองไม่อาจให้สัมปทานทำไม้ดังที่เคยทำมาแต่ก่อนอีก การปฏิรูปการคลังทำให้รายได้เข้าแผ่นดิน นำมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนของระบบข้าราชการใหม่และเพื่อการปรับปรุงพัฒนาประเทศอื่นๆ อีกมาก

๔.๑.๕.๒ กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์

(๑) การยกเลิกตำแหน่งวังหน้าและการแต่งตั้งตำแหน่ง

สยามมกุฎราชกุมาร

ในกระบวนการนั้นทรงปรับปรุงระบบปกครองแบบมี “วังหน้า” เป็นอุปราชแต่เดิมมาเป็นการสถาปนา “สยามมกุฎราชกุมาร” (Crown Prince) แทน

^{๒๓๐} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๐๐ ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์และวิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน(กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๒๘๗.

^{๒๓๑} ชลธิชา บุนนาค, “การเสื่อมอำนาจทางการเมืองของขุนนางในสมัยรัชกาลที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๒๔๓๕) ศึกษากรณีขุนนางตระกูลบุนนาค,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๗), หน้า ๑๕ - ๑๗.

อันเนื่องมาจากการที่กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญทรงหลบหนีไปขอ “ความคุ้มครอง” จากสถานกงสุลอังกฤษ ในการนี้อังกฤษส่ง เซอร์แอนดรูว์ คลาร์ก (Sir Andrew Clark) เข้ามาไกล่เกลี่ย เพราะเหตุการณ์กล่าวหาทั้งเรื่องเพลิงไหม้พระบรมมหาราชวัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ไม่ทรงหักหาญด้วยพระราชอำนาจ ทรงรอจนสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ (วังหน้า) ได้ทิวงคดีไปแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ จึงทรงถือโอกาสยกเลิกตำแหน่ง “วังหน้า” หรือ “กรมพระราชวังบวรสถานมงคล” ทั้งนี้ เพราะทรงเห็นว่าอาจมีแนวโน้มในการจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ในอนาคตได้ ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์วังหน้าระหว่างปี ๒๔๑๘-๒๔๒๘ เกิดความขัดแย้งระหว่าง “วังหลวง” กับ “วังหน้า”

ก่อนการสร้างกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติ การที่จะเข้าสู่การเป็นพระมหากษัตริย์จะต้องอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวที่มีมากกว่าบุคคลอื่นๆ ในสังคมหรือการที่จะเข้าสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากบรรดาผู้มีอำนาจต่างๆ เช่น กลุ่มขุนนาง เป็นต้น ครั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงได้สร้างกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติหรือการเข้าสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ไว้เป็นที่แน่นอน โดยพระองค์ทรงสถาปนาตำแหน่งดังกล่าวเลียนแบบมาจากทางตะวันตกคือ การตั้งตำแหน่ง “สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร” (Crown Prince) ขึ้น โดยทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ใหญ่ ประสูติแต่สมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนา พระบรมราชเทวี เป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช แต่ต่อมาทรงประสูติและเสด็จทิวงคตไปก่อน รัชกาลที่ ๕ จึงได้ทรงตั้งสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กรมขุนเทพทวารวดี พระเจ้าลูกยาเธออีกพระองค์ประสูติแต่สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี ขึ้นเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ พระองค์ที่สอง และต่อมาก็ได้ขึ้นครองราชย์สมบัติโดยไม่มีปัญหาที่จะต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางอีก

การแต่งตั้งตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมารเป็นหลักเกณฑ์ การเข้าสู่ตำแหน่งในการเป็นพระมหากษัตริย์แทนความไม่แน่นอนของการสืบราชสมบัติที่ผ่านมา ปราบปรามการณ์ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ นี้ จึงเป็นการจัดสถาบันของอำนาจ (Institutionalization of Power) โดยแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ ซึ่งวางกฎเกณฑ์ให้มีบุคคลซึ่งได้แก่

พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐเพียงผู้เดียว ต่อแต่นี้ไปการเข้าสู่การเป็นผู้มีอำนาจหรือการเป็นพระมหากษัตริย์จึงมิได้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลหรือด้วยความเห็นชอบของบรรดาขุนนางอีกต่อไป หากแต่จะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และเมื่อการจะเข้าสู่การเป็นผู้มีอำนาจเกิดขึ้นโดยกฎเกณฑ์แล้ว อำนาจที่มีอยู่จึงมิได้เป็นเอกสิทธิ์ส่วนตัวของบุคคลอีก แต่อำนาจได้กลายเป็นของสถาบันนามธรรมที่เรียกว่ารัฐ บุคคลเป็นเพียงผู้มีภาระหน้าที่ในการใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น

ดังนั้น การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำการปฏิรูปการปกครองและกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจใหม่ผ่านทางกรกำหนดตำแหน่งมกุฎราชกุมารให้มีผู้สืบราชสมบัติไว้เป็นที่แน่นอนแล้ว รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงกำเนิดขึ้น เช่นนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุดสถาปนาระบบการเมืองและระบบกฎหมายใหม่ ทำให้สังคมที่เคยปราศจากความเป็นระเบียบเรียบร้อยในทางการเมือง ซึ่งอำนาจกระจัดกระจายอยู่ที่บรรดาขุนนางเปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดสิ่งทีกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจใหม่ มีผลทำให้อำนาจที่เป็นตัวบุคคลสิ้นสุดไปกลายเป็นของสถาบันที่เรียกว่า รัฐ โดยพระองค์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐด้วยพระองค์เอง

(๒) การจัดทำกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์
ในสมัยรัชกาลที่ ๖

เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมเหสีและพระราชโอรสหลายพระองค์ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชโอรสหลายพระองค์นั้นอยู่ในเกณฑ์ที่จะทรงสิทธิเข้ามาอยู่ในสายแห่งการสืบทอดราชสมบัติ จึงก่อให้เกิดสภาวะการณ์ของการไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและแน่นอนที่จะมากำหนดในเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ และแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ ๖ โดยปราศจากปัญหาในระยะแรกด้วยเหตุผลจากการที่พระองค์ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็น “สยามมกุฎราชกุมาร” ก็ตาม แต่จากการที่ไม่ทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดาประกอบกับการที่ทรงมีสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอร่วมพระบรมราชชนนีอีก ๔ พระองค์ และต่อมาสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ ๓ พระองค์ได้เสด็จทิวงคตไปก่อน เหลือเพียงพระองค์เดียวคือ สมเด็จพระ

พระเจ้าน้อยยาเธอองค์เล็กคือ เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา รัชกาลที่ ๗ และโดยที่รัชกาลที่ ๖ ยังไม่ทรงแต่งตั้งเจ้านายพระองค์ใดเป็นพระรัชทายาทอย่างเป็นทางการ จึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นอีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ ๖ ประกอบกับเกิดเหตุการณ์กบฏ ร.ศ.๑๓๐ (พ.ศ.๒๔๕๔) ซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของผู้ก่อการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ยังไม่สำเร็จเพราะถูกจับกุมก่อน

ดังนั้น เหตุการณ์ต่างๆ ข้างต้นจึงเป็นที่มาของการออกกฎหมายกำหนดระเบียบการสืบราชสมบัติที่ชัดเจนฉบับแรกของไทยคือ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.๒๔๖๗ เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสันตติวงศ์ ด้วยเหตุผลว่า “ให้มีนิติธรรมกำหนดการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นไว้ เพื่อที่จะได้ตัดความยุ่งยากแก่งแย่งภายในราชวงศ์ ในเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทขึ้นไว้โดยแน่นอน”

๔.๑.๕.๓ สภาพสังคมการเมืองและเศรษฐกิจก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

(๑) พระบรมราชาบายของรัชกาลที่ ๖ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พระราชดำริทางการเมืองการปกครองที่แท้จริงของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์ทรงมีความเข้าใจพระทัยเกี่ยวกับการปกครองในระบอบรัฐสภาของอังกฤษ รวมทั้งการปกครองในรูปแบบอื่นๆ เป็นอย่างดีเนื่องจากที่ทรงได้รับการศึกษาตามแบบสากล ณ ประเทศอังกฤษ เป็นระยะเวลาถึง ๙ ปี ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภาที่เก่าแก่ที่สุดประเทศหนึ่ง จึงทำให้สามารถคิดและตัดสินใจพระทัยเกี่ยวกับการวางแผนการทางการเมืองของประเทศได้อย่างเป็นระบบ และด้วยภูมิหลังเช่นนี้ ปัญญาชนรุ่นใหม่ต่างคาดหมายกันว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่นี้จะทรงเป็นนักปกครองที่มีหัวก้าวหน้า มีพระราชดำริทางการเมืองแบบเสรีนิยมและคงจะพระราชทาน

รัฐธรรมนูญในไม่ช้า^{๒๓๒} แต่มีข้อสังเกตว่า ขณะที่พระองค์ได้ทรงขึ้นครองราชย์ในปลายปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ในยุคนี้อาจเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของระบอบการปกครองจากแบบเก่าไปสู่แบบใหม่ ซึ่งรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว กำลังถูกท้าทายอำนาจจากกลุ่มบุคคลหัวก้าวหน้า ที่พยายามจะเรียกร้องให้ประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองมากขึ้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจดหมายเหตุรายวันส่วนพระองค์ที่ทรงบันทึกไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ความว่า “... “เสียงประชาคือเสียงเทวดา” ความนิยมของคนโดยมากในสมัยนี้ทั่วไปมีอยู่ ว่า การที่มอบอำนาจไว้ในมือบุคคลคนเดียว ให้เป็นผู้จัดการปกครองชาติบ้านเมืองคนเดียวนั้น ต้องได้คนที่ดีจริง เก่งจริง สามารถจริง จึงจะควรไว้วางใจให้เป็นผู้ครอบครองได้ แต่การจะหาคนเช่นนี้ มิใช่่ง่ายและถ้าพระเจ้าแผ่นดินไม่เป็นผู้ที่เหมาะสมแก่น่าที่แล้วจะเปลี่ยนตัวก็ยาก เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว มหาชนจึงได้พากันค้นหาทางแก้ไขความไม่แน่นอนแห่งลักษณะปกครอง แก้ไปทางมี “คอนสตีติวชัน” ขึ้นและตัดอำนาจพระเจ้าแผ่นดินเสียทั้งหมด .. จึงเห็นได้ว่า ความนิยมของมหาชนเวลานี้ เดินไปหาทางประชาธิปไตย คือทางให้อำนาจอยู่ในมือของประชาชน.. และเมื่อปรากฏอยู่เช่นนี้แล้ว ก็ไม่มีข้อควรสงสัยเลยเลยว่าเมืองไทยเวลานี้คงจะต้องเป็นไปอย่างประเทศอื่นๆ ได้เป็นมาแล้ว คงจะต้องมี “คอนสตีติวชัน” อันหนึ่งเป็นแน่แท้ ...” และ “... การมีคอนสตีติวชันนั้น เป็นอัน ตัดความไม่แน่นอนไปได้มาก เพราะอำนาจมิใช่อยู่ในมือคนๆ เดียว ซึ่งถึงแม้ว่าจะดีทุกชั่วปานใด ก็เปลี่ยนไม่ได้ ประชาชนได้มีเสียงในการปกครองบ้านเมืองของตนเอง ตำแหน่งหน้าที่ปกครอง ก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน จำเป็นต้องทำการให้เป็นไปอย่างดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ เพราะ ถ้าแม้ว่าทำการในหน้าที่บกพร่อง ประชาชนไม่เป็นที่ไว้วางใจต่อไปก็อาจจะร้องขึ้นด้วยกันมากๆ จนเสนาบดีต้องออกจากตำแหน่ง ...”^{๒๓๓}

จากพระราชปรารภดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระองค์ ทรงเห็นด้วยกับประเทศที่มีกฎหมายที่เรียกว่า “คอนสตีติวชัน” หรือรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้ มีความแน่นอนในการใช้อำนาจปกครองมากกว่าประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากคอนสตีติวชันจะเป็น

^{๒๓๒} จุลจักรพงษ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า, เจ้าชีวิตสยามก่อนยุคประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: ดวงกมลสมัย, ๒๕๓๖), หน้า ๒๖๖.

^{๒๓๓} มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, จดหมายเหตุรายวันในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ หม่อมเจ้าชัชวลิต เกษมสันต์ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๑๗)

กฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงสุดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยอำนาจรัฐ ซึ่งผู้ปกครองจะต้องกระทำภายในกฎเกณฑ์และขอบเขตของกฎหมายดังกล่าว จะไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างอำเภอใจ เช่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่จะมุ่งเน้นถึงคุณสมบัติส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ ดังเช่นพระองค์กล่าวว่าจะต้องมีคุณลักษณะที่ดีจริง เก่งจริง และสามารถจริงแต่คุณสมบัติเช่นว่านี้ อาจจะไม่มีความจำเป็นแต่ประการใดสำหรับระบอบประชาธิปไตยเพราะการกระทำทุก ๆ อย่าง ย่อมจะต้องกระทำภายใต้กฎหมาย ซึ่งพระองค์ได้ทรงเห็นคุณประโยชน์ของระบอบการปกครองที่ให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐจะทำให้การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองมีความแน่นอนมากกว่าการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รวมทั้งยังเป็นการแบ่งอำนาจให้อยู่ตามองค์กรต่างๆ เพื่อจะได้เป็นการแบ่งเบาพระราชภาระให้แก่พระองค์ด้วย อนึ่ง การจัดตั้งดุสิตธานีที่เป็นเพียงแค่มืองสมมตินั้น ก็เป็นการแสดงออกถึงบรรยากาศในระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อันอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้เช่นกัน

(๒) สภาพทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำอันเป็นเหตุไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ในช่วงตอนปลายรัชกาลที่ ๖ การคลังเริ่มตกต่ำเนื่องจากเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในภาคกลางของประเทศ รวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วย ยังผลให้เกิดการถดถอยลงทางเศรษฐกิจและเป็นภาระหนักในด้านการคลังแก่รัฐบาล นอกจากนี้ เหตุจากการที่ไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายที่ไม่เกิดผลลงได้ อันได้แก่ รายจ่ายใช้บำรุงหน่วยงานอย่างซ้ำซ้อน และไม่เป็นประโยชน์ รายจ่ายทางด้านป้องกันประเทศที่มีจำนวนสูงและติดลบเป็นประจำ รวมถึงรายจ่ายทางพระราชสำนักที่ใช้บำรุงกิจกรรมอาสาสมัครเสือป่า ทำหีบประมาณแผ่นดินทั้งรายได้และรายจ่ายไม่สมดุลกัน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นหน่วยอิสระเพื่อพิจารณาตัดทอนรายจ่ายแผ่นดินประจำปีร่วมกับเสนาบดีกระทรวงต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ให้เป็นผลได้ จึงยังไม่มี ความสมดุลกันจนถึงรัชกาล^{๒๓๔} เมื่อสิ้นรัชกาลที่ ๖ ต่อเนื่องมาถึงสมัยรัชกาลที่ ๗ สภาพเศรษฐกิจ

^{๒๓๔} รong ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐), หน้า ๒๓ - ๒๕.

ก็ได้ตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเวลา เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และ ผลแห่งภาวะการณ์ขาดรายได้ของประเทศไทยดังกล่าว ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว ต้องทรงดำเนินนโยบายการลดรายจ่ายโดยปลดข้าราชการและยุบกระทรวงต่างๆ ที่เห็นว่าไม่จำเป็น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนรายได้และสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำได้ สภาพความตกต่ำทางเศรษฐกิจเช่นนี้เป็นสิ่งเร้าให้บรรดาข้าราชการและประชาชนอยู่ในภาวะ อันขัดสน ส่งผลให้เกิดเป็นเหตุหนึ่งในแห่งความไม่พอใจระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในที่สุด

อีกทั้ง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถานการณ์ภายในประเทศได้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองของผู้มีการศึกษาในเมืองหลวง การเฟื่องฟูของสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ที่เริ่มขยายตัวมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๖ การเติบโตของสื่อมวลชนนี้มีบทบาทสำคัญในการแพร่ความคิดในหมู่ผู้มีการศึกษา และ เมื่อสมาชิกคณะราษฎรคนสำคัญๆ อย่างนายปรีดี พนมยงค์ กลับมาจากยุโรป การตื่นตัว ในระบอบประชาธิปไตยจึงแผ่ขยายไปในวงกว้าง สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำตลอดจนความไม่พอใจ ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ต่อมา^{๒๓๕}

๔.๑.๖ สถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน

๔.๑.๖.๑ การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ขณะที่พระองค์ทรงเสด็จขึ้นครองราชสมบัตินั้น พระองค์ ทรงทราบถึงสถานการณ์ความไม่มั่นคงของราชบัลลังก์เป็นอย่างดี ดังเช่นที่ทรงมีพระราชปรารภ ว่า “วันเวลาของการปกครองแบบผู้นำถืออำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวใกล้จะหมดลงทุกที” ประกอบกับอิทธิพลของแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกำลังเป็นที่ได้รับการกล่าวถึง ในหมู่ของนักเรียนไทยที่ศึกษาอยู่ในประเทศยุโรปเป็นอย่างมาก ซึ่งแม้ว่าแนวความคิดดังกล่าว

^{๒๓๕} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “การเคลื่อนไหวทางความคิดประชาธิปไตยก่อนการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕” ใน การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์ และรัฐศาสตร์, หน้า ๒๑๙

จะได้เคยเกิดมีขึ้นบ้างแล้วในรัชกาลก่อนๆ ถึงขั้นที่มีการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นแบบประชาธิปไตยอย่างเช่น เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางถวายคำกราบบังคมทูลขอให้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรืออย่างเช่นในปีที่ รัชกาลที่ ๖ ขึ้นครองราชย์ มีทหารหนุ่มกลุ่มหนึ่งภายใต้ชื่อ “กบฏ ร.ศ. ๑๓๐” คิดที่จะทำการปฏิวัติ เปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย (หรือแบบสาธารณรัฐก็ได้) ซึ่งทั้ง ๒ กรณีที่เกิดขึ้น เป็นตัวอย่างที่ชี้ชัดว่าแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแบบสมัยใหม่ที่ให้ประชาชนส่วนใหญ่ เป็นเจ้าของอำนาจได้เข้ามามีอิทธิพลต่อกลุ่มคนรุ่นใหม่มาอย่างต่อเนื่อง หากยังไม่มี ความรุนแรง เท่ากับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จากที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นแนวความคิดแบบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวก็ได้แฝงตัวอยู่ในกลุ่มของปัญญาชนและนักเรียนที่ได้รับการศึกษาตามแบบของยุโรป รวมทั้งสื่อมวลชนบางกลุ่ม ดังจะเห็นได้จากคำยืนยันของนายปรีดี พนมยงค์ ที่กล่าวเอาไว้ว่า “... เมื่อข้าพเจ้ากลับประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๗๐ หลังจากไปอยู่ฝรั่งเศสเกือบ ๗ ปีนั้นแล้ว ปรากฏว่าชนรุ่นหนุ่มสมัยนั้นชนิดที่ไม่เคยไปเห็นระบบประชาธิปไตยในต่างประเทศ แต่ก็มี ความตื่นตัวที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้ก็แสดงถึงว่า ผู้ที่มีได้มีความเป็นอยู่อย่างระบบศักดินาเกิดจิตสำนึกที่เขาประสบแก่ตนเอง ถึงความไม่เหมาะสมของระบบนั้น และอิทธิพลที่เขาได้รับจากสื่อมวลชนที่มีลักษณะก้าวหน้าในสมัยนั้น เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบศักดินามาเป็นระบบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ เพราะเหตุนั้น พวกข้าพเจ้าจำนวนน้อยที่กลับจากยุโรป จึงไม่มีความลำบากมากนักในการชวนผู้ตื่นตัวในเมืองไทยให้เขาเป็นสมาชิกในคณะราษฎร เพราะเขามีพื้นฐานแห่งความต้องการนั้นอยู่แล้ว ...”^{๒๓๖}

^{๒๓๖} ปรีดี พนมยงค์, “บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบอบประชาธิปไตย,” แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ ๖๐ ปี ประชาธิปไตย, ๒๕๓๕), หน้า ๑๐.

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่า พระองค์ทรงเป็น “ม้ามืด” และยังขาดประสบการณ์ในการปกครองแผ่นดิน ดังปรากฏตามพระราชหัตถเลขาถึงพระยากัลยาณไมตรีที่ว่า “For myself I was a dark horse and in any case inexperienced in affair of state” ประกอบกับที่มีแนวความคิดของประชาชนในการเรียกร้องให้พระราชทานรัฐธรรมนูญโดยมอบอำนาจรัฐให้เป็นของประชาชน จึงเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพระราชทานให้แก่ประชาชนถึง ๒ ครั้ง กล่าวคือการเตรียมการสำหรับพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริตั้งแต่ในตอนต้นรัชกาลถึงกับทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยที่องค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริจะให้มีการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Monarchy)^{๒๓๗}

โดยที่สืบเนื่องจากพระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) เมื่อวันที่ ๒๓กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ในหัวข้อเรื่อง “Problem of Siam” ซึ่งเป็นพระราชพู่ฉาน ๙ ข้อ เกี่ยวกับความพร้อมของประเทศไทยหากจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้เป็นระบบรัฐสภาโดยมีผู้แทนของปวงชนอย่างเช่นที่ใช้อยู่แถบประเทศยุโรป ในการนี้พระยากัลยาณไมตรีได้ตอบพระราชพู่ฉานทุกข้อ รวมทั้งยังได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นพร้อมทั้งจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นการจัดโครงสร้างของรัฐบาลตามความเห็นของตนเอง โดยใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Outline of Preliminary Draft”

ความเห็นของพระยากัลยาณไมตรีที่ได้ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เห็นว่า ประเทศสยามยังไม่ควรมีการปกครองเป็นระบบรัฐสภา เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังได้รับการศึกษาน้อย จึงทำให้ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองแบบรัฐสภาได้ดี ทั้งนี้ เนื่องจากความสำเร็จและประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาจะขึ้นอยู่กับความสามารถของประชาชนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองเป็นอย่างดีเสียก่อน เพราะหากรัฐสภาขาดความควบคุมจากประชาชนแล้วอาจก่อให้เกิดเป็นระบบเผด็จการทางรัฐสภาได้ ดังนั้น จึงควร

^{๒๓๗} สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕) (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖), หน้า ๑๔๐.

ขอให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษามากขึ้นเสียก่อนถึงจะจัดให้มีรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง

พระยากัลยาณไมตรีเห็นว่า สมควรคงระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป แต่ได้แนะนำให้มีตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี (Premier)” เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ ในฐานะของหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำกระทรวงต่างๆ มีความเป็นระเบียบ แบ่งแยกงานและหน้าที่ของแต่ละบุคคลได้อย่างเหมาะสม เห็นได้ว่า แนวคิดการจัดรูปแบบการใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศและจัดให้มีตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี” ในการทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล อย่างเช่นในระบอบประชาธิปไตยนั้น มิได้มีการแบ่งแยกอำนาจรัฐให้เกิดความสมดุล ที่สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ได้ ซึ่งอำนาจรัฐยังคงอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่เช่นเดิม ฉะนั้น Outline of Preliminary Draft ที่พระยากัลยาณไมตรีเสนอ จึงเป็นการรับรองความเป็นราชาธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หาได้มีการเปลี่ยนแปลงในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญอันจะนำไปสู่แนวความคิดตามระบอบประชาธิปไตยแต่ประการใด

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงส่งบันทึกความเห็นทั้งของพระองค์เอง พร้อมกับความเห็นและเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของพระยากัลยาณไมตรีไปให้อภิรัฐมนตรีสภาพิจารณา ในฐานะที่ทรงเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่เคยเป็นกำลังสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ว่าจะทรงมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นไรเพราะถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งปรากฏแต่เพียงหลักฐานของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ แต่เพียงพระองค์เดียว โดยมีความเห็นค่อนข้างไปในแนวทางที่ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพระยากัลยาณไมตรีที่ต้องการจะจัดให้มีตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี” โดยมีพระดำริว่า “การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นตำแหน่งใหม่ จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อพระบรมเดชานุภาพ เพราะประชาชนอาจตั้งข้อสงสัยว่าเป็นเพราะพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชประสงค์ที่จะทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ซึ่งเป็นหน้าที่หรือเป็นเพราะไม่ทรงพระปรีชาสามารถเพียงพอ และในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะถอยถอนนายกรัฐมนตรีที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ก็จะเป็นไปได้ยากที่จะหาเหตุผลที่น่าเชื่อถือมาอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่า เหตุใดจึงทรงถอยถอนบุคคลซึ่งทรงแต่งตั้งขึ้นเอง โดยมีให้คนทั่วไปมีความรู้สึกว่าการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจไปในทางที่ไม่เป็นธรรม” ความคิดเห็นดังกล่าวถือได้ว่าเป็นแรงจูงใจที่สำคัญต่อการตัดสินใจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการตัดทานของพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่และในที่สุด

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มีได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนดังพระราชประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิม

อย่างไรก็ดี ตอนปลายของรัชกาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เร่งรีบที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ดังที่ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ระหว่างที่ทรงรักษาพระจักร์ที่ประเทศอังกฤษว่ากำลังทรงเตรียมการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น ฉะนั้น เมื่อเสด็จกลับถึงประเทศไทยแล้ว จึงได้มีพระบรมราชโองการให้พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นเทวะวงศัวโรทัยเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจะพระราชทานให้แก่พสกนิกรชาวไทย โดยมอบหมายให้นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรัวิสารวาจา ปลัดทูตฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่เค้าโครงรัฐธรรมนูญนี้ได้ร่างเป็นภาษาอังกฤษ เรียกว่า “An Outline of Change in the Form of Government” มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า แม้จะไม่มีพระบรมราชโองการสั่งการให้พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นเทวะวงศัวโรทัย หรือนายสตีเวนส์ หรือพระยาศรัวิสารวาจาโดยตรง แต่มีเหตุที่ทำให้เชื่อได้ว่า เป็นการจัดทำขึ้นตามพระราชดำริของพระองค์ เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง หรือ An Outline of Change in the Form of Government หรือที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญ” เพราะเป็นเอกสารที่กำหนดถึงหลักการปกครองในระบอบรัฐสภา โดยกำหนดรูปแบบการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ ให้มีกลไกการบริหารประเทศ ประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ ทรงดำรงตำแหน่งประมุขทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศแทนพระองค์ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อช่วยในการบริหารประเทศ ส่วนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการและ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งสภานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อีกด้วย^{๒๓๔}

^{๒๓๔} Great Britain Foreign Office, F. 5918/4260/40, Confidential, 29 June 1932, Johns to Sir John Simon. อ้างใน สุวดี เจริญพงศ์, “ปฏิริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙), หน้า ๑๕๔.

ดังนั้น ในการเสนอเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองนั้น นายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาทได้เสนอบันทึกความเห็นของตนเองประกอบไปด้วย ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ยังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่ายังไม่ถึงเวลา เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่ควรจะต้องให้ประชาชนได้มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองโดยเริ่มต้นจากการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน นอกจากนี้ เมื่อได้เสนอเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง พร้อมบันทึกความเห็นของบุคคลทั้งสอง ไปยังอภิรัฐมนตรีสภา เพื่อพิจารณาว่ามีความเห็นในเรื่องนี้เช่นไร ซึ่งปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดแต่เพียงของพระบรมวงศ์เทอมพระยาดำรงราชานุภาพเท่านั้นที่ทรงเห็นพ้องกับความเห็นของนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาทว่า “ยังไม่ถึงเวลาที่จะจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนี้”

แต่กระนั้นก็ตาม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังคงทรงปรารถนาที่จะให้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) อย่างเช่นประเทศยุโรป ดังจะเห็นได้จากพระราชกระแสที่มีเกี่ยวกับความเห็นของนายมุสโสลินี ต่อการจัดการศึกษาของประเทศอิตาลี ว่า “Interesting มาก เขาสอนให้เด็กของเขานิยมการปกครองอย่างวิธีของ Fascist ได้ แต่เราจะสอนคนไทยให้นิยมการปกครองอย่าง Absolute Monarchy ได้หรือไม่? ฉันสงสัยมาก เพราะถ้าทำเดี๋ยวนี้มันช้าเกินไปแล้ว ความนิยมและนับถือในพระองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอย่างที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ฉันเห็นว่า จะกลับให้ฟื้นขึ้นอย่างแต่ก่อนไม่ได้อีกแล้ว เพราะคนที่เป็นบิดาของเด็กๆ ที่กำลังเรียนอยู่เดี๋ยวนี้ เคยชินและชอบการนิทาพระเจ้าแผ่นดินเสียจนติดตัวแล้ว เมื่อเราใช้วิธีการปกครองอย่าง Dictator แต่ไม่ใช้วิธีการอย่างอื่นๆ ของ dictator กลับใช้ลักษณะการของ democracy หลายอย่าง จึงเป็นการครึ่งๆ กลางๆ และยังไม่ตกลงใจกันจริงๆ ว่าจะเอาอย่างไรด้วยถ้าจะไม่ใช้แบบ democracy เราก็กลัวฝรั่งจะติเตียนว่า uncivilized. Italy เขาไม่ต้องกลัว ใครจะด่าก็ช่าง เมืองเราจะต้องตก between two stools เพราะลังเลใจ นี่จริงถ้าเอาแบบ fascist ที่เดียวและมี fascist party ขึ้นบางทีจะดี และจะเป็น way out ที่ดีที่สุด แต่จะทำได้หรือไม่? ถ้าทำไม่ได้ก็ควรเตรียมการที่จะเปลี่ยนเป็น Institutional Monarchy โดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ และต้องให้การศึกษาไปในทางนั้นละกระมัง?”^{๒๓๙}

^{๒๓๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๔ - ๑๖๖.

เอกสารของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวฉบับข้างต้นนี้ ถือว่าเป็นเอกสารทางการเมืองฉบับสุดท้ายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และด้วยความลึงเลพระทัย จึงทำให้อีก ๒๔ วันหลังจากนั้น ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ อันเท่ากับว่าพระราชดำริของพระองค์ที่ทรงต้องการจะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนนั้น ไม่อาจเป็นไปได้ดังที่ได้ทรงตั้งพระทัยไว้

๔.๑.๖.๒ การพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอสูงสุด

การเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เกิดขึ้นในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยข้าราชการทหารและพลเรือนระดับกลางในนามของ “คณะราษฎร” เข้าทำการจับกุมเจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และในวันเดียวกันนั้น คณะราษฎรได้ส่ง น.ต.หลวงศุภชลาศัย พร้อมกับหนังสือกราบบังคมทูลที่หนักแน่นว่า “ได้เชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ มีสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นต้นไว้เป็นประกัน ถ้าคณะราษฎรนี้ถูกทำร้ายด้วยประการใดๆ ก็จะต้องทำร้ายเจ้านายที่คุมไว้เป็นการตอบแทน” และยื่นข้อเสนอให้ “ทรงเป็นกษัตริย์ต่อไป โดยอยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินซึ่งคณะราษฎรได้สร้างขึ้น...” หากทรง “ตอบปฏิเสธก็ดีหรือไม่ตอบภายใน ๑ ชั่วโมงพิกะ นับแต่ได้รับหนังสือนี้ก็ดี คณะราษฎรก็จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน โดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่เห็นสมควรขึ้นเป็นกษัตริย์” เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ยอมรับที่จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ พระองค์ก็ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย^{๒๔๐}

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ เมื่อพระองค์ทรงสละอำนาจอธิปไตยผ่านทาง การตรารัฐธรรมนูญนั้น ฐานะแห่งความเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้

^{๒๔๐} ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ๒๔๗๕ การปฏิวัติสยาม(กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗.

อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเพียงผู้เดียวก็สิ้นสุดลง การที่พระมหากษัตริย์ถูกจำกัดพระราชอำนาจลงให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันว่าพระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจจำกัดเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เท่านั้น ซึ่งเรียกการปกครองระบอบนี้ว่า พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจจำกัดลงจากเดิมที่เคยมีมาในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าพระองค์ทรงเป็นรัฐอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดแทนรัฐ ดังนั้น โดยหลักการพระองค์ก็จะไม่ทรงอยู่ในฐานะรัฐอธิปไตยแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป การปกครองในรูปแบบนี้จึงมีพื้นฐานความคิดที่ว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้นมาจากประชาชนในลักษณะที่ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้ด้วยตนเองแต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน บุคคลที่ทำหน้าที่นี้อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๗๕ แล้วแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของปวงชนชาวไทย ทรงดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นองค์อธิปไตยโดยนิตินัย ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยด้วย พระมหากษัตริย์ไทยจึงเป็นหนึ่งในรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล^{๒๔๑}

๔.๑.๖.๓ ความขัดแย้งในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
ในสมัยเริ่มต้นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

สำหรับการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรูปแบบของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ได้มีการนำเอาระบบรัฐสภาแบบของอังกฤษมาปรับใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรกที่ยังคงอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หลังจากที่ยี่สิบเก้าปี ได้สละราชสมบัติแล้ว ประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย

^{๒๔๑} สมยศ เทื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๙๓ - ๙๔.

รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการที่นำไปสู่ความขัดแย้งในแนวความคิดระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับคณะรัฐบาลที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีข้อเสนอของพระองค์ที่ทรงเห็นว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญควรต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในประเด็นที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่ายังไม่มีความเหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนี้

(๑) เรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒

ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม มีบทเฉพาะกาลซึ่งมีสาระสำคัญว่าด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามกฎหมายเลือกตั้ง กล่าวคือ ทรงเห็นว่าอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ นั้นเป็นอำนาจในส่วนพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ซึ่งหมายถึง เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนี้ได้อย่างแท้จริงด้วยพระองค์เอง แต่ในทางปฏิบัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าคณะรัฐบาลเป็นผู้คัดเลือกตนเอง และนำรายชื่อผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ มาถวายให้พระองค์ทรงลงพระนามในระยะเวลาที่จำกัดมากจนพระองค์ไม่ทรงมีเวลาที่จะตรวจสอบความเหมาะสมของรายชื่อบุคคลที่รัฐบาลเสนอมา พระองค์เสนอว่าอาจใช้วิธีให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือโดยอ้อมจากบุคคลที่มีความรู้เป็นผู้เลือก หรืออาจจะเลือกโดยบุคคลที่เป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร และกำหนดคุณสมบัติว่ามีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี แต่ทั้งนี้แนวคิดของคณะรัฐบาล ไม่ได้แสดงเหตุผลว่า พระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำการภายใต้หลักการของการแนะนำของรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดหรือไม่อย่างไร และไม่ได้มีการแสดงเหตุผลว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีขอบเขตพระราชอำนาจเพียงใดเท่าใด

(๒) เรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายและการลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์

มาตรา ๓๙ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์โดยการพระราชทานกลับคืนมาหรือโดยการมิได้พระราชทานคืนกลับมาในระยะเวลา ๑ เดือนนับแต่นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูล

เกล้าฯ ถวาย สภาอาจปรึกษาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวใหม่และลงมติยืนยันร่างและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้ง และกรณีถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงใช้พระปรมาภิไธยและพระราชทานกลับมาภายใน ๑๕ วัน ก็ให้ประกาศบังคับใช้ร่างกฎหมายนั้นได้เลย ในเรื่องนี้ทรงเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสมในเรื่องการลบล้างซึ่งการคัดค้านของพระองค์ด้วยมติธรรมดา เพราะแสดงถึงการมิได้ถวายพระราชอำนาจในการคัดค้านอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพียงแค่สภายืนยันมติเดิมโดยเพียงเสียงข้างมากธรรมดาเท่านั้นก็สามารถลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้แล้ว กล่าวคือ ทรงเห็นว่าเสียงข้างมากเพียงเสียงเดียวก็สามารถลบล้างได้แล้ว และการจะได้เสียงข้างมากในแบบธรรมดาก็เป็นกรที่ง่ายมาก พระองค์ทรงเห็นว่า หากจะลบล้างต้องปรากฏอย่างชัดเจนว่าประชาชนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว และเหตุผลที่พระองค์ต้องจะทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนั้นมีอยู่เพียงเป็นการทำลายฐานะของพระมหากษัตริย์ และการใดที่ไม่ต้องด้วยความประสงค์ของราษฎรทั่วไปเท่านั้น ขณะเดียวกันฝ่ายรัฐบาลเห็นว่า การที่จะใช้ Plebiscite ยังไม่เหมาะสมกับสภาพของประเทศสยามขณะนั้นเพราะการศึกษาของราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนาและการจะให้สภาลงมติยืนยันภายหลังการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ที่ต้องมีคะแนนเป็น ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ ถึงจะสามารถลบล้างการยับยั้งหรือการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้นั้น รัฐบาลอ้างว่าเป็นเรื่องทางปฏิบัติของสภาไม่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

(๓) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริต่อร่างมาตราดังกล่าว เนื่องจากเป็นการตัดสิทธิราษฎรและบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ที่ตามกฎหมายเดิมยังมีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรงถึงพระองค์ แต่ตามกฎหมายใหม่ให้ต้องผ่านแต่ทางรัฐมนตรีมหาดไทย และยังกำหนดเวลาที่สั้นมากคือ ๑๕ วัน และในกรณีการกำหนดระยะเวลาที่จำกัดในการมีพระบรมราชวินิจฉัย โดยอาจจะตกไปเมื่อพ้นระยะเวลา ๒ เดือน ทรงเห็นว่าเป็นการตัดสิทธิของราษฎรผู้ถวายฎีกาและเป็นการตัดพระราชอำนาจด้วย ทั้งนี้เพราะตามประเพณีแต่ดั้งเดิมนั้น ตราบใดที่พระมหากษัตริย์ยังไม่พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยก็จะมีกรบังคับคดีไม่ได้ ร่างดังกล่าวจึงเป็นการตัดสิทธิซึ่งราษฎรที่มีอยู่ก่อนแล้ว แต่ในทางรัฐบาลกลับเห็นไปว่าประเด็นของการกำหนดระยะเวลาในกรณีที่ไม่มีการพระราชทานพระบรมราช

วินิจฉัยในฎีกา เมื่อพ้นระยะเวลา ๒ เดือน จะถือเสมือนว่าได้ทรงปฏิเสธฎีกาหรือทรงปฏิเสธที่จะพระราชทานอภัยโทษและผลที่ตามมา ก็จะมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ เพราะคณะรัฐบาลมีมติเห็นควรให้มีกำหนดเวลาที่แน่นอนแทนการที่จะไม่ให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาเลยโดยที่เวลาอาจจะล่วงเลยไปนาน และถ้ายังเป็นการไม่เหมาะสม อาจจะทำให้มากขึ้นอีกก็ได้

กล่าวโดยสรุป พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเห็นควรในเรื่องต่างๆ ที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาลว่า

๑) พระมหากษัตริย์ควรมีพระราชอำนาจริเริ่มได้อย่างแท้จริงในนามของพระองค์เองในเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒

๒) พระมหากษัตริย์ควรมีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงในการถอดถอนอำนาจของสภาในกรณีการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภามาแล้ว โดยที่การลบล้างการคัดค้านของพระองค์โดยสภานั้นควรจะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมกับการที่จะให้พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ไม่ควรจะเป็นอำนาจตามแบบพิธีเท่านั้น

๓) พระมหากษัตริย์ควรมีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงในกระบวนการพระราชทานอภัยโทษ กล่าวคือ ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นกระบวนการและการใช้พระบรมราชวินิจฉัยอย่างไม่มีจำกัดเวลา

กล่าวโดยสรุป สถาบันพระมหากษัตริย์ไทย ได้ปรากฏซึ่งพระราชอำนาจของในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอันเป็นต้นพื้น พระองค์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ แต่ในทางเนื้อหาแล้ว จากการศึกษพบว่า พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่ยุคโบราณจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้ทรงไว้ซึ่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างสมบูรณ์หรือเด็ดขาด ทั้งนี้ มีข้อจำกัดในเรื่องของการมีอำนาจของขุนนาง และมีกฎเกณฑ์ในเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ที่ไม่ชัดเจน พระมหากษัตริย์ไทยเพียงจะทรงไว้ซึ่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงในทั้งทางรูปแบบและเนื้อหา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ หลังจากที่ทรงเข้ามาบริหารประเทศด้วยพระองค์เองโดยไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และลักษณะดังกล่าวนี้ได้ดำเนินไปตลอดจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และแม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงปล่อยให้ขุนนางและ

พระบรมวงศานุวงศ์เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศมากขึ้นก็ตาม แต่อำนาจในการตัดสินใจเรื่องใดๆ อันถือว่าเป็นที่สุดยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์

ต่อมารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เดิมพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเป็นต้นแต่ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่ทรงใช้ในฐานองค์รัฐอธิปัตย์แต่เดิมนั้น ได้รับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ให้ทรงใช้ภายใต้ “คำแนะนำและยินยอม” ของสถาบันทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกำหนด ช่วงเวลาดังกล่าวนับเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองอย่างแท้จริงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีเวลาเพียงปีเศษ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงสละราชสมบัติ และในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระมหากษัตริย์ทรงแทบมิได้ใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง หากแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนเกือบตลอดรัชสมัย จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองหลายต่อหลายครั้ง มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงไปกี่ฉบับก็ตาม สาระสำคัญของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดของพระมหากษัตริย์ก็จะมีเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยไปในการทำงานที่ถวายพระเกียรติยศหรือเพิ่มพูนพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากขึ้น

๔.๒ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย

เมื่อลำดับวิวัฒนาการของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่แสดงออกซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยมีลักษณะเป็นไปอย่างทีกล่าวข้างต้นแล้ว ต่อไปจะได้นำเสนอเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์ว่ามีพัฒนาการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่อย่างไร เพื่อจะได้ศึกษาต่อไปอย่างเข้าใจกระจ่างยิ่งขึ้นเกี่ยวกับขอบเขตของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่าปรากฏเฉพาะรัฐธรรมนูญเท่านั้นหรือไม่ ลักษณะและรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในด้านต่างๆ มีอยู่อย่างไร ผู้เขียนจึงขอเสนอพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณี ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติทาง

รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นลำดับถัดจากหัวข้อการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์นี้

๔.๒.๑ การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์

การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบันนั้น จะพบว่า หลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเป็นกฎเกณฑ์ที่ตกทอดมาจากสมัยราชาธิปไตย อันได้แก่ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช ๒๔๖๗ ที่ยังคงถือเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันในการสืบราชสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ และได้รับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (หมวด ๒ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ มาตรา ๒๒) ในทางประวัติศาสตร์นับแต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ส่งผลกระทบต่อเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ในหลักเกณฑ์บางประการ อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยเริ่มที่จะใช้ระบอบรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรดังกล่าวได้มีการบัญญัติกฎเกณฑ์ของการจัดวางโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองปกครองต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงการจัดวางโครงสร้างของสถาบันพระมหากษัตริย์เอาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย และในส่วนของ การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ได้ถูกบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ ๖ ที่ออกเป็นกฎมณเฑียรบาลและตามหลักเกณฑ์ใหม่บางประการตามรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ในเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ได้มีวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย ดังนี้

พระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕^{๒๔๒} ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยนั้นได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐไว้ในมาตรา ๔ ที่สะท้อนถึงแนวคิดในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญคือ การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐ นอกจากจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎมณเฑียรบาลฯ พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังกล่าวแล้วยังต้องประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร (Consent)^{๒๔๓} ซึ่งก็เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ในอดีต

^{๒๔๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ หน้า ๑๖๖ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕

^{๒๔๓} ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ ชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียว กล่าวคือ มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว

อาจใช้วิธี เช่น การปราบดาภิเษกและการสืบราชสันตติวงศ์ตามโบราณราชประเพณีหรือนิติประเพณี ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดของลัทธิหรือระบอบการปกครองในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครองที่ยึดหลักการในระบอบประชาธิปไตย การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขหรือ การสืบราชสมบัติจึงต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น โดยการนำมาเกี่ยวโยงหรือสัมพันธ์กับความเห็นชอบของประชาชน^{๒๔๔} ต่อมา ในรัฐธรรมนูญฉบับ ถาวร พ.ศ. ๒๔๗๕ นอกจากที่ได้มีการปรับปรุงในส่วนของการยกย่องพระราชสถานะโดยแก้จากคำว่า “กษัตริย์” เป็น “พระมหากษัตริย์” แล้ว ยังได้มีการปรับปรุงในบทบัญญัติอันเป็นหลักเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ให้มีลักษณะทั่วไป และยืดหยุ่นมากขึ้น โดยได้มีการเปลี่ยนจาก คำว่า “การสืบมรดก” เป็น “การสืบราชสมบัติ” แทนและการใช้คำว่า “โดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาล” หมายถึง การให้เทียบเคียงตามกฎมณเฑียรบาลจึงจะเป็นถ้อยคำที่ยืดหยุ่นมากขึ้นกว่าเดิมที่ใช้ คำว่า “ตามกฎมณเฑียรบาล” และยังคงไว้ซึ่งหลักการสืบราชสมบัติด้วยความเห็นชอบของสภา ผู้แทนราษฎร เมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙^{๒๔๕} และด้วยเหตุที่ รัฐสภาในขณะนั้นใช้รูปแบบของระบบสองสภาเป็นครั้งแรก โดยมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประกอบขึ้นเป็นรัฐสภา บทบัญญัติในส่วนของการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ จึงมีการแก้ไข ในส่วนของการให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเป็น “ประกอบด้วยความเห็นชอบของ รัฐสภา” และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ หรือการสืบราชสมบัติก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแต่อย่างไร จนกระทั่งต่อมาก็ได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการสืบราชสมบัติที่สำคัญอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗^{๒๔๖} โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก้ไขในเรื่อง การให้สิทธิพระราชธิดา ให้เข้ามาอยู่ในการสืบราชสันตติวงศ์ได้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรส กล่าวคือ นอกจากจะให้การสืบราชสมบัติเป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว หากกรณีพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมี พระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้ สำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ นี้ เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เพราะเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗

^{๒๔๔} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๑๐.

^{๒๔๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๓ ตอนที่ ๓๐ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙.

^{๒๔๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๑๖๙ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗.

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะเป็นการแก้ไขในมาตรา ๑๓ ของกฎมณเฑียรบาลฯ พ.ศ. ๒๔๖๗ ที่ห้ามมิให้ “ราชนาถ” อยู่ในสายลำดับการสืบราชสันตติวงศ์ โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ นี้ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นในกรณี “หากไม่มีพระราชโอรส” รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบแก่ “พระราชธิดา” ก็ได้ ทั้งนี้ โดยเหตุผลเพื่อมิให้ลำดับการสืบราชสันตติวงศ์ต้องชะงักลง ซึ่งคล้ายคลึงกับหลักการสืบราชสันตติวงศ์ของอังกฤษที่มีหลักทั่วไปที่เรียกว่า “กฎว่าด้วยสิทธิของการเป็นรัชทายาทลำดับแรก” หรือ “The Laws of Primogeniture” ซึ่งจะใช้เป็นหลักของการหาผู้มีสิทธิที่แท้จริง แต่มีเงื่อนไขว่าต้องตกไปสู่พระราชโอรสองค์แรกก่อน ซึ่งเป็นการกันพระราชธิดาองค์แรกๆ ที่ประสูติก่อนพระราชโอรสองค์แรกจะประสูติ และถ้าหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชโอรสแล้ว ก็จะให้สิทธิแก่พระราชธิดา ดังเช่น การขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ ๒ ของอังกฤษที่ทรงเป็นพระราชธิดาองค์โต อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อพิจารณาตามกฎมณเฑียรบาลฯ พ.ศ. ๒๔๖๗ ในมาตรา ๕ ว่า ถ้าหากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระรัชทายาทอย่างเป็นทางการแล้ว โดยที่ไม่ว่าจะทรงแต่งตั้งพระบรมวงศ์องค์ใดที่เป็นชายหรือหญิง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นย่อมทรงสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายมาตรา ๕ และย่อมทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะเป็นหญิงก็ตาม เพราะการใช้สิทธิตามมาตรา ๕ ของกฎมณเฑียรบาลฯ ของพระมหากษัตริย์ย่อมจะเป็นการตัดสิทธิของพระบรมวงศ์ต่างๆ ที่อยู่ในสายลำดับการสืบราชสันตติวงศ์

สำหรับหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์หรือหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัตินั้นได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔^{๒๔๗} โดยได้แก้ไขหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในลักษณะที่ยังคงหลักการทั่วไปที่ว่า “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗” (มาตรา ๒๐ วรรคแรก) แต่ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติอันเป็นหลักเกณฑ์ประกอบในการพิจารณาในเรื่องการสืบราชสมบัติในมาตรา ๒๑ โดยแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีแรก กรณีราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้วตามกฎหมายมาตรา ๒๐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กรณีดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบและให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภา

^{๒๔๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔.

เพื่อรับทราบและอัญเชิญองค์พระรัชทายาทดังกล่าวขึ้นครองราชย์ โดยประกาศให้ประชาชนทราบทั่วกัน (มาตรา ๒๑ วรรคแรก)

กรณีที่สอง กรณีราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์ มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎมณเฑียรบาลฯ พ.ศ. ๒๔๖๗ ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่จะต้องทำหน้าที่เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลฯ พ.ศ. ๒๔๖๗ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบและอาจจะเป็นกรณีเสนอพระนามราชธิดาก็ได้ และเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์ และประกาศให้ประชาชนทราบทั่วกัน (มาตรา ๒๑ วรรค ๒) จากหลักการใหม่ที่เพิ่มเติมในเรื่องหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑ วรรคแรก และ ๒๒ นี้ จึงเป็นหลักการใหม่ของการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ที่ได้ถูกแก้ไขให้มีลักษณะของการสืบราชสมบัติของกษัตริย์ แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑. การสืบราชสมบัติด้วยการรับทราบ (by cognition) ของรัฐสภาในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจสถาปนา หรือแต่งตั้งพระรัชทายาทตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๗๖ เอาไว้แล้วก่อนที่ราชบัลลังก์จะว่างลง

๒. การสืบราชสมบัติด้วยการเห็นชอบ (by consent) ของรัฐสภาในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่พระมหากษัตริย์องค์ก่อนมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจในการสถาปนาหรือแต่งตั้งพระรัชทายาทเอาไว้ก่อน ซึ่งหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติที่ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ นี้ ก็ได้ถูกใช้ต่อมาจนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๒ วรรคแรก และมาตรา ๒๓)^{๒๔๔} ซึ่งไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องนี้แต่ประการใด^{๒๔๕} ดังนั้น หลักเกณฑ์และขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญในการสืบราชสมบัติหรือการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาไทยจึงมีดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิในการสืบราชสันตติวงศ์จะต้องเป็นพระรัชทายาทซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงสถาปนาแต่งตั้งเอาไว้ก่อนที่ราชบัลลังก์จะว่างลง ตามกฎมณเฑียรบาล

^{๒๔๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก หน้า ๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐.

^{๒๔๕} อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๓๔๓ – ๓๕๑.

ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ และการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์พระองค์ใหม่จะถูกประกาศให้ทราบกันโดยทั่วไปโดยประธานรัฐสภา หรือ

๒. กรณีที่ไม่ได้มีการแต่งตั้งพระราชทายาทตามข้อ ๑ ผู้มีสิทธิจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในลำดับชั้นแห่งการมีสิทธิในลำดับต้นตามกฎหมายที่ยกร่างว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ โดยการเสนอพระนามเจ้านายหรือพระบรมวงศ์ผู้มีสิทธิดังกล่าว โดยคณะองคมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือ

๓. กรณีที่หากไม่มีผู้มีคุณสมบัติตามข้อ ๑ และ ๒ ก็อาจจะนำมาสู่ผู้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญคือ พระราชธิดา ทั้งนี้ เพราะพระราชธิดาจะเป็นผู้มีสิทธิอันเป็นข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ (ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา) ที่ได้ยกเว้นข้อห้ามการสืบราชสมบัติของ “ราชนาารี” ในกฎหมายที่ยกร่าง พ.ศ. ๒๔๖๗ มาตรา ๑๓ โดยที่จะถูกเสนอพระนามโดยคณะองคมนตรีต่อคณะรัฐมนตรีต่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบได้

๔. พระราชทายาทที่ได้รับการสถาปนา โดยพระมหากษัตริย์จะขึ้นครองราชย์นับแต่วันที่รัฐสภารับทราบ (มาตรา ๒๓ วรรคแรก) ส่วนในกรณีผู้สืบราชสันตติวงศ์ในลำดับต้นตามกฎหมายที่ยกร่าง พ.ศ. ๒๔๖๗ หรือพระราชธิดาที่ถูกเสนอพระนามโดยคณะองคมนตรีแล้วแต่กรณี จะขึ้นทรงราชย์นับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ (มาตรา ๒๓ วรรคสอง) ส่วนการประกอบพิธีบรมราชาภิเษก^{๒๕๐} ตามโบราณประเพณีนั้นจะกระทำภายหลังที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงขึ้นครองราชย์แล้ว และสำหรับการดำรงตำแหน่งของพระมหากษัตริย์นั้นมิได้มีข้อกำหนดที่เรียกว่าเป็น “วาระ” (term) ดังเช่น ประมุขของรัฐในแบบที่เป็นประธานาธิบดีที่จะมีวาระที่แน่นอนของการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับของพระมหากษัตริย์นั้น เมื่อทรงเข้าสู่ตำแหน่งแล้วย่อมจะครองราชย์ไปตลอดโดยไม่มีกำหนดวาระ แต่ความเป็นพระมหากษัตริย์จะสิ้นสุดลงใน ๒ กรณี คือ เมื่อทรงสวรรคต หรือเมื่อทรงสละราชสมบัติ ดังเช่น ในกรณีของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ที่ทรงสละราชสมบัติไปก่อนที่จะทรงสวรรคต ทั้งนี้ โดยการที่ทรงทำเอกสารสละราชสมบัติเป็นพระราชหัตถเลขาแสดงพระราชประสงค์ที่จะทรงสละราชสมบัติผ่านคณะรัฐบาลถึงรัฐสภา และมีผลสมบูรณ์เมื่อไปถึงรัฐสภาในขณะนั้น คือ สภาผู้แทนราษฎร

^{๒๕๐} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๕๕.

๔.๒.๒ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณี

พระราชอำนาจดังกล่าวสืบเนื่องมาจากพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ในอดีตที่ทรงเป็นกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ทรงมีพระราชอำนาจล้นพ้นทุกประการ ในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งถือเป็นข้อความคิดในระบอบการปกครองแบบเก่าที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงทำให้ทรงมีพระราชอำนาจหลายประการตามโบราณราชนิติประเพณี ซึ่งทรงมีอยู่โดยพระราชสถานะที่ทรงเป็น “เจ้าแผ่นดินและเจ้าชีวิต” หรือในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ จากการที่ระบอบการปกครองของไทยได้เปลี่ยนแปลงมาสู่การเป็นระบอบประชาธิปไตย ข้อความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยก็ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยตามระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงส่งผลต่อพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ต้องถูกจำกัดขอบเขตโดยรัฐธรรมนูญ กลายมาเป็นการยึดหลักการของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระบรมเดชาานุภาพที่เคยล้นพ้นก็เหลืออยู่เท่าที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่แท้จริงแล้ว พระราชอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการบัญญัติไว้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น พระราชอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมนั้นมิได้สูญหายไปทั้งหมด แต่จะมีเหลืออยู่เล็กน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า พระราชอำนาจนั้นๆ มีความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยหรือไม่ และการใช้พระราชอำนาจนั้นๆ ขององค์พระมหากษัตริย์จะทรงใช้ได้เล็กน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับพระบรมเดชาานุภาพของแต่ละองค์พระมหากษัตริย์ หากพระราชอำนาจใดมีลักษณะที่ขัดกับหลักประชาธิปไตยก็เป็นอันยกเลิกเพิกถอนไป

๔.๒.๒.๑ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณี
ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

(๑) พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (the right to be consulted)

พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล หมายถึง การที่พระมหากษัตริย์ยอมทรงเป็นที่พึ่งของรัฐบาลในการที่จะให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำเมื่อรัฐบาลทูลเกล้าฯ ขอดวงายคำแนะนำมายังพระองค์ สำหรับกรณีของประเทศไทย ในเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการที่

จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชคำแนะนำแก่รัฐบาลก็มีให้เห็นกันอยู่ค่อนข้างจะชัดเจน ทั้งที่เป็นการเข้าเฝ้าอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ เพราะโดยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ มีว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อกราบบังคมทูลรายงาน และขอรับพระราชทานคำปรึกษาหารือทุกครั้งที่นายกรัฐมนตรีขอพระราชทาน^{๒๕๑} ตัวอย่างเช่น ในวาระทรงครองราชย์ครบ ๒๕ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลจะขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์แต่พระองค์ท่าน พระองค์ก็ทรงพระราชทานคำแนะนำให้สร้างถนนดีกว่า รัฐบาลก็ได้สร้างถนนรัชดาภิเษกเป็นถนนวงแหวนขึ้น

(๒) พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายและกิจการของ รัฐบาล (the right to encourage)

พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายและกิจการของ รัฐบาล หมายความว่า พระราชอำนาจที่จะทรงส่งเสริมรัฐบาลในนโยบายหรือการดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ สำหรับกรณีนี้ของประเทศไทย การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในการส่งเสริมนโยบายและกิจการที่นำมา ซึ่งประโยชน์ต่อประเทศชาติของรัฐบาลสามารถนำมาพิจารณากับการดำเนินพระราชกรณียกิจ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน โดยในทศวรรษแรกแห่งรัชสมัยนี้ นั้น บริบทด้าน สถานการณ์บ้านเมืองไทยรวมทั้งเหตุการณ์และข้อจำกัดบางประการ ทำให้ไม่เปิดโอกาสให้ พระองค์ทรงมีพระราชกรณียกิจด้านการพัฒนาได้มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ๕ ปีแรก ช่วงที่พระองค์ทรงเริ่มปฏิบัติพระราชภารกิจอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ น่าจะได้แก่ปี ๒๔๙๕ อันเป็นปีที่ ๖ แห่งรัชกาลเป็นต้นมา พระราชกรณียกิจยุคต้นๆ อาจจัดได้ว่ามีลักษณะเป็น งานพัฒนาสังคม เช่น กิจกรรมการรณรงค์หาทุนเพื่อก่อสร้างอาคารพยาบาลตามสถานพยาบาล หลายแห่ง การหาทุนดำเนินการในลักษณะโครงการจัดทำภาพยนตร์ส่วนพระองค์เป็นส่วนหนึ่ง ของการรณรงค์เพื่อต่อสู้โรคเรื้อนของสถาบันราชประชาสมาสัย กิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกัน รักษาโรคโปลิโอ อหิวาตกโรค โครงการจัดตั้งโรงเรียนสงเคราะห์เด็กยากจน ฯลฯ อีกทั้งโครงการ พระราชดำริต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาในเมืองหลวง ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลทุกชุดก็จะนำมา

^{๒๕๑} ม.ล. ทวีสันต์ ลดาวัลย์ (สัมภาษณ์) อ้างใน ธงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙), หน้า ๙๗.

พิจารณาและสนับสนุนโครงการตามแนวพระราชดำริต่างๆ เหล่านี้ให้เป็นผลในทางรูปธรรมให้ได้มากที่สุด

(๓) พระราชอำนาจในการเตือนรัฐบาล (the right to warn)

พระราชอำนาจในการเตือนรัฐบาลเป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์จะทรงเตือนรัฐบาลของพระองค์ ในบางเรื่องบางประการให้ตระหนักถึงข้อดีข้อเสียหรืออาจเตือนถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากการกระทำของรัฐบาลบางประการที่อาจจะนำมาซึ่งการเสียประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์มานาน ย่อมทรงรู้เห็นเหตุการณ์ต่างๆ ในบ้านเมืองมาโดยตลอด ในระยะเวลาอันยาวนานนั้น ฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงเปรียบเสมือนเป็นแหล่งที่สะสมประสบการณ์ของบ้านเมืองไว้มากที่สุด ซึ่งอาจจะมากกว่ารัฐบาลและรัฐสภาเสียอีกได้^{๒๕๒}

๔.๒.๒.๒ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

(๑) พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์

กระบวนการฎีการ้องทุกข์ เป็นรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจที่อยู่นอกเหนือโครงสร้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ราชฎีกาศักดิ์สิทธิที่ได้รับจากธรรมเนียมปฏิบัตินี้ที่จะทูลเกล้าฯ เรื่องรวมเดือดร้อนของตน โดยปราศจากข้อจำกัดว่าความเดือดร้อนนั้นจะเป็นประเภทใดหรือขอบเขตเรื่องใด แม้แต่เรื่องความเดือดร้อนทรัพย์สินเงินทองก็สามารถทูลเกล้าฯ ขอพระบรมราชานุญาตเคราะห์ได้ ที่มาของพระราชอำนาจประการนี้จึงครอบคลุมความเดือดร้อนของราษฎรได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งกระบวนการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์นั้น ไม่ขัดต่อการใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนอื่นๆ แต่อย่างใด เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้กระบวนการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ในสถานะที่ทรงเป็นองค์ประมุขของประเทศที่มีพระราชอำนาจในการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารหรือ

^{๒๕๒} เกษม ศิริสัมพันธ์, “บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภา”, ใน *รวบรวบความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์* (กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรีนติ้งเฮ้าส์, ๒๕๓๑), หน้า ๑๕๔ - ๑๕๕.

ส่วนราชการต่างๆ ได้ ดังนั้น จึงทรงจัดส่งเรื่องฎีกาเหล่านั้นให้แก่หน่วยราชการทำการแก้ไข ปัญหาตามที่ราษฎรได้ร้องทุกข์เข้ามา และในอีกทางหนึ่ง หน่วยราชการก็สามารถที่จะตรวจสอบ การทำงานของหน่วยงานตนได้ว่ามีข้อผิดพลาดเช่นใดราษฎรจึงประสบความสำเร็จและจะได้ ทำการปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานตนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ฎีการ้องทุกข์ที่ราษฎรสามารถนำความเข้ากราบบังคม ทูลขอพระมหากษัตริย์คุณนั้น แม้ว่าส่วนหนึ่งจะอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดสิทธิราษฎรในการนำ ความเข้ากราบบังคมทูล ราษฎรสามารถกราบบังคมทูลเกล้าฯ ได้ตามจารีตประเพณีปัจจุบันนี้ก็ ยังมีปริมาณมากเช่นเดิม แม้ว่าพระราชอำนาจในการใช้พระราชวินิจฉัยนั้นสูงกว่าองค์ใดๆ ใน รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล พระมหากษัตริย์จึงทรงใช้พระราชอำนาจ ที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยในฎีกาแต่ละประเภทดังนี้

(๑.๑) ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทาง อาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

พระบรมราชวินิจฉัยที่เกี่ยวกับฎีกาประเภทนี้ จะทรงขอพระราชทานในฐานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุข เพื่อพระราชทานลดหย่อนหรืออภัยโทษ ที่ได้รับนั้นเสีย โดยพระราชทานอภัยโทษโปรดเกล้าฯ จากผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษนั้นๆ ซึ่ง พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงก้าวล่วงอำนาจขององค์กรผู้ออกคำสั่งลงโทษนั้นแต่ประการใด พระองค์ จะทรงพระราชทานแนวทางการพระราชทานความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับโทษแทน

(๑.๒) ฎีการ้องทุกข์การกระทำของส่วนราชการ

ในส่วนของการใช้พระราชอำนาจในการ พิจารณาฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของส่วนราชการนั้น ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระ ราชอำนาจผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล พระองค์จึงทรงพระราชทานอำนาจในฐานะที่ทรง เป็นศูนย์กลางรับเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดจากการกระทำของส่วนราชการนั้นๆ เมื่อมีราษฎรร้องเรียน เข้ามาว่า ส่วนราชการใดกระทำการให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน และพระองค์จะทรงจัดส่ง เรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่ ร้องทุกข์นั้นๆ ต่อไป

(๑.๓) ฎีการ้องทุกข์ที่ขอพระราชทานความเป็นธรรม

ฎีกาประเภทนี้จะมีความหลากหลายมาก ซึ่ง สามารถแยกย่อยออกเป็นฎีกาที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่างๆ อาทิ ฎีกาขอพระราชทานไฟฟ้า

ประปา ถนน พิจารณาพฤติกรรมของพระสงฆ์ พระองค์จะทรงจัดส่งให้องค์กรที่มีอำนาจนั้น ดำเนินการตามข้อฎีกาต่อไป

หากเป็นฎีกาที่ขอพระบรมราชานุญาตระงับจาก พระองค์โดยตรงแล้ว อาทิ ฎีกาขอพระราชทานเงิน ที่อยู่อาศัย อาชีพ พระองค์จะทรงโปรดเกล้าฯ ตามความเหมาะสม ถ้าหากเป็นการขอพระมหากรุณาธิคุณประเภทดังกล่าวและมีบางส่วนของที่ทรง มีพระบรมราชวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่ต้องแก้ปัญหโดยรวม พระองค์จะทรงใช้วิธีการอื่นๆ เพื่อ คลี่คลายปัญหานอกเหนือไปจากการพระราชทานพระบรมราชานุญาตระงับโดยตรง อาทิ ฎีกาขอ พระราชทานแหล่งน้ำ พระองค์จะทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดสรรแหล่งน้ำตามโครงการต่างๆ เพื่อ ดำเนินการแก้ปัญหตามที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ด้วยลักษณะของการดำเนินการตามโครงการตาม พระราชดำริเหล่านี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการนอกจากส่วนราชการใน พระองค์เพียงประการเดียว

(๑.๔) ฎีกาที่เป็นการเสนอความคิดเห็น ฎีกาประเภทนี้ มิได้เป็นฎีกาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯ โดยตรง เพราะเป็นการมุ่งต่อการ ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงทราบแต่มิได้มุ่งไปยังการขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเพื่อดำเนินการ แก้ไขปัญหาไปตามเรื่องที่เสนอความเห็นดังกล่าว

จากฎีกาประเภทต่างๆ ข้างต้นนั้น พระมหากษัตริย์จะ พระราชทานความช่วยเหลือให้แก่ราษฎรที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในสองลักษณะ กล่าวคือ พระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ อาทิ การพระราชทาน เงินช่วยเหลือให้ราษฎร หรือพระราชทานข้อแก้ไขความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่กราบทูลฎีกามา ตามตรง ลักษณะนี้จึงเป็นแนวทางช่วยเหลือราษฎรด้วยพระมหากรุณาธิคุณประการหนึ่ง และอีก ประการหนึ่งจะเป็นการพระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ การพระราชทานความช่วยเหลือประเภทนี้เป็นพระราชอำนาจที่ทรงได้รับตามธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องน้อมรับพระราชอำนาจของ พระองค์ที่พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อฎีกาจากราษฎรมายังส่วนราชการเพื่อ ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งการดำเนินการช่วยเหลือข้อร้องทุกข์ทั้งสอง แนวทางนี้ อาศัยการประสานงานของสำนักราชเลขาธิการเป็นหน่วยงานหลัก โดยหน่วยงาน ดังกล่าวจะเป็นผู้ให้ความสะดวกแก่ราษฎรที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเข้ามา และเป็นผู้กลั่นกรอง เบื้องต้นในการนำเรื่องดังกล่าวทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย อีกทั้งยัง

เป็นหน่วยงานแรกที่สนองพระบรมราชวินิจฉัยเพื่อประสานงานกับหน่วยราชการ รวมทั้งติดตามผลในการให้ความช่วยเหลือแก่ให้ราษฎรผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อไป^{๒๕๓}

(๒) โครงการในพระราชดำริและโครงการพัฒนาอื่นๆ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบปัญหาความยากจนของราษฎร เพราะได้เสด็จไปทรงเยี่ยมราษฎรในภูมิภาคต่างๆ เป็นประจำอยู่เสมอมา โดยเฉพาะในถิ่นทุรกันดารที่รัฐบาลเองอาจเข้าไปไม่ถึงทั่วถึง จึงทรงมีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเหล่านี้เสมือนเป็นความทุกข์ส่วนพระองค์ และที่สำคัญพระองค์มิได้ทรงนึกแต่เพียงว่า ทรงเป็นพระประมุขของประเทศโดยทางนิตินัยหรือตามรัฐธรรมนูญอย่างประมุขอื่นๆ เท่านั้น แต่พระองค์ทรงระลึกอยู่เสมอว่าพระองค์เป็นคนไทยที่จะต้องร่วมทุกข์ร่วมสุขกับคนไทยทุกคนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเพศ วิทยาศาสตร์ หรืออาชีพใด และมีหน้าที่จะต้องปกป้องรักษาอธิปไตยและแผ่นดินไทยไว้อย่างสุดกำลังเหมือนคนไทยทั่วไป จึงทรงมีพระราชดำริที่พัฒนากลุ่มชนผู้ยากไร้เหล่านี้ที่อยู่ตลอดเวลา โดยทรงเน้นการพัฒนาให้เกิดความ “พออยู่พอกิน” สามารถช่วยตนเองได้และมีความสุขทั้งกายใจตามสมควร

การพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริสามารถพิจารณาตามลักษณะของโครงการประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้ ได้แก่ โครงการตามพระราชประสงค์ โครงการหลวง โครงการตามพระราชดำริ และโครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ ซึ่งมีรายละเอียดของโครงการแต่ละประเภทต่อไปนี้

๑. โครงการตามพระราชประสงค์ คือ โครงการซึ่งทรงศึกษาและทดลองปฏิบัติเป็นการส่วนพระองค์ ทรงศึกษาและหารือกับผู้เชี่ยวชาญในวงงาน ทรงแสวงหาวิธีทดลองปฏิบัติ ทรงพัฒนาและส่งเสริม แก้ไขดัดแปลงวิธีการเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อดูแลผลผลิตทั้งในพระราชฐานและนอกพระราชฐาน ซึ่งทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ในการดำเนินงานทดลองจนกว่าจะเกิดผลดี เมื่อทรงแน่พระทัยว่าโครงการนั้น ๆ จะได้ผลดีเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลได้เข้ามาร่วมสนับสนุนงานในภายหลัง

^{๒๕๓} วรธนวรรณ ประพัฒน์ทอง, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาฎีกาเรื่องทุกข์,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐), หน้า ๒๕๗, ๒๗๐ - ๒๗๑.

๒. โครงการหลวง เป็นโครงการที่ทรงเจาะจงดำเนินการและพัฒนาบำรุงรักษาต้นน้ำลำธารในบริเวณป่าเขาทางภาคเหนือ เพื่อบรรเทาอุทกภัยในที่ลุ่มล่างทั้งภาคเหนือตอนใต้ และภาคกลาง เพื่อถนอมน้ำไว้เลี้ยงแม่น้ำลำธารของที่ลุ่มล่างในฤดูแล้ง และด้วยเหตุที่พื้นที่เหล่านี้เป็นแดนชาวเขาจึงได้พัฒนาชาวเขาชาวคอยให้อยู่ดีกินดี ให้เลิกการปลูกฝิ่น เลิกการตัดไม้ทำลายป่า ทำไร่เลื่อนลอย และเลิกการค้าของเถื่อนผิดกฎหมาย ทรงพัฒนาช่วยเหลือให้ปลูกพืชหมุนเวียนที่มีคุณค่าสูง ปลูกข้าวไร่และเลี้ยงสัตว์ไว้เพื่อบริโภค รวมคุณค่าแล้วให้ได้คุ้มค่าแทนการปลูกฝิ่น ดังนั้น โครงการหลวงก็คือโครงการตามพระราชดำริที่ร่วมปฏิบัติผสมผสานกับหน่วยงานของรัฐบาลในบริเวณต่าง ๆ ในภาคเหนือเพื่อพัฒนาอาชีพชาวเขาชาวคอยนั่นเอง

๓. โครงการตามพระราชดำริ เป็นโครงการที่ทรงวางแผนพัฒนา ทรงเสนอแนะให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชดำริ หน่วยงานร่วมของรัฐบาลนั้นมีทั้งฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหาร และฝ่ายทหารร่วมกับพลเรือน โครงการประเภทนี้ในปัจจุบันมีอยู่ทั่วทุกภาคในประเทศ

๔. โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ เป็นโครงการที่พระองค์ได้พระราชทานข้อแนะนำและ แนวพระราชดำริให้เอกชนรับไปดำเนินการด้วยกำลังเงิน กำลังปัญญา และกำลังแรงงาน พร้อมทั้งติดตามผลงานต่อเนื่องโดยภาคเอกชนเอง เช่น โครงการหมู่บ้านสหกรณ์เนินดินแดง อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งสโมสรโรตารีแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดและดำเนินงานตามแนวพระราชดำริ

โครงการทุกประเภทดังกล่าวข้างต้นล้วนแต่เป็น "โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" ทั้งสิ้น จำนวนโครงการที่เริ่มใหม่ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงจากจำนวนจำกัดในระยะต้นเป็นจำนวนมากขึ้นในระยะหลัง โดยลักษณะของโครงการในระยะแรกนั้น สามารถแบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือ

๑. โครงการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง เพื่อจะนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ สาขาศึกษาที่ทรงเน้นหนัก ได้แก่ ด้านเกษตร เช่น เรื่องข้าว พืชไร่ น้ำ และประมง เป็นต้น

๒. โครงการปฏิบัติการพัฒนาหรือแก้ปัญหาในพื้นที่มีลักษณะเป็นระบบการพัฒนาแบบผสมผสาน (Integrated development) จุดเน้นของโครงการไม่ว่าจะเป็นโครงการศึกษาหรือโครงการปฏิบัติการพัฒนาก็ตามจะให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลักที่เกี่ยวข้อง ๕ ประการอย่างครบวงจร ได้แก่ น้ำ ที่ดินทำกิน ทุน เทคโนโลยี และการตลาด

พระองค์ทรงดำเนินกิจกรรมตามพระราชดำริอีกมากมาย จนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๔ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของโครงการพระราชดำริ จึงได้จัดให้วางระบบการดำเนินงานสนองพระราชดำริ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ.๒๕๒๔ ขึ้น และเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ มีกล่าวไว้ในหมวด ๒ ข้อ ๖ ถึง คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เรียกโดยย่อว่า "กปร." มีสำนักงานเลขานุการ กปร เรียกโดยย่อว่า "สน.กปร" ตั้งอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนความแตกต่างของลักษณะโครงการ มีกล่าวไว้ใน หมวด ๓ ข้อ ๙ แยกได้เป็น ๓ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ ๑ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่มี ลักษณะเป็นงานด้านวิชาการ เช่น โครงการประเภทเพื่อการศึกษา ค้นคว้า ทดลองหรือโครงการ ที่มีลักษณะเป็นงานวิจัยและโครงการใด ๆ ที่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

ประเภทที่ ๒ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่มี ลักษณะเป็นโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยทั่วไป ที่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ภายในไม่เกิน ๖ ปี

ประเภทที่ ๓ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่มี ลักษณะเป็นโครงการใหญ่ ที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินงานเกินกว่า ๖ ปีขึ้นไป จึงแล้วเสร็จ^{๒๕๔}

ด้วยพระราชกรณียกิจตามโครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำริข้างต้นมีมากมายแผ่ไพศาลทั่วทั้งประเทศ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทำนุ บำรุงประเทศตลอดรัชสมัยนี้ จึงทำให้พระบรมเดชาานุภาพของพระมหากษัตริย์ไทยได้อยู่เหนือ เสียดเกล้าของประชาชนชาวไทยทั้งปวง

๔.๒.๒.๓ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณีที่ทรงใช้ ในภาวะวิกฤติ

กรณีการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในพระราชสถานะ ที่ทรงเป็นประมุขของรัฐในสภาวะวิกฤตต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง ถือได้ว่าเป็นจารีตประเพณี

^{๒๕๔} คณะกรรมการประสานงานโครงการตามพระราชดำริ, โครงการตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว(กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๓๘), หน้า ๙ - ๑๑, ๒๔.

หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่พระมหากษัตริย์มีภาระหน้าที่ที่จะต้องกระทำการใดๆ อันจะทำให้ เหตุการณ์วิกฤตต่างๆ ในบ้านเมืองนั้นสงบลงไปได้ ซึ่งมีใช่เป็นการมองไปเพียงที่ลักษณะหรือ ประเภทของพระราชอำนาจที่ทรงใช้ แต่มองไปที่ภาพรวมของพระราชภาระหน้าที่ที่จะต้องทรง แก้ไขปัญหาบ้านเมืองที่ตกอยู่ในสภาวะวิกฤตที่ไม่อาจจะแก้ไขได้โดยฝ่ายการเมืองได้แล้ว ด้วยเหตุนี้เอง การใช้พระราชอำนาจในภาวะวิกฤตของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในช่วงรัชกาล ปัจจุบันนั้นถือได้ว่าเป็นจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการยอมรับกัน ในสังคมจากประชาชนคนไทยทั่วไปส่วนใหญ่ว่า ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ร้ายแรงในทาง รัฐธรรมนูญหรือทางการเมืองการปกครองไม่ว่าจะครั้งใด เวลาใดก็ตาม และฝ่ายการเมืองขาด ความชอบธรรมในความรู้สึกของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาได้แล้ว ทุกคนต่าง คาดหวังไปที่การใช้พระราชอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งของพระมหากษัตริย์เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ นั้นๆ เสมอ^{๒๕๕} จึงนำไปสู่การเป็นพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีการปกครองในภาวะวิกฤตของ พระมหากษัตริย์ในระบบการเมืองการปกครองไทยดังจะแยกพิจารณาโดยยกตัวอย่างบางกรณี ที่สำคัญๆ ดังนี้

(๑) เหตุการณ์มหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

วิกฤตการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ภายหลังจากการ รัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งก็มีหลักการและสาระสำคัญในธรรมนูญการปกครองฯ ดังกล่าวคล้ายกับ ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๐๒ สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี จึงถูกต่อต้านอย่างมาก จากทั้งนิสิตนักศึกษาและประชาชน จนนำไปสู่เหตุการณ์มหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ในเหตุการณ์วิกฤตการณ์ทางการเมือง ครั้งนั้นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ใช้พระราชอำนาจที่สำคัญหลายประการ คือ

การใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติการ แต่งตั้งบุคคลผู้จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ผ่านการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนี้จะเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา แต่เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างที่มี สถานิติบัญญัติแห่งชาติ และนำไปสู่การลาออกของจอมพลถนอม กิตติขจร โดยการกราบถวายบังคม

^{๒๕๕} อมรรัตน์ กุลสุจริต, “ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา ศึกษาในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย”, หน้า ๓๙๘

ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ และก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี^{๒๕๖} ทันทีในวันเดียวกันนั้น ทั้งนี้ โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น

การจัดให้มีสมัชชาแห่งชาติ สืบเนื่องจากการที่เหตุการณ์วิกฤตได้สิ้นสุดลงไปแล้ว ได้มีการตั้งเป้าหมายในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และในขณะนั้นได้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่แล้วตามธรรมนูญการปกครองฯ ซึ่งเป็นชุดที่แต่งตั้งในสมัยรัฐบาลชุดเก่า จึงมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มนักศึกษา ประชาชนขอให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ ต่อมาในวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ^{๒๕๗} เพื่อให้ทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่แทนชุดเก่า โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

พระราชอำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวคือ ข้อเท็จจริงในขณะนั้นยังมี得有รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ยังคงใช้ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๑๕ อยู่ และโดยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เสด็จทรงตั้งสมัชชาแห่งชาติ เพื่อวัตถุประสงค์ให้มาทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่นั้น อีกไม่กี่วันถัดมาก็ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ^{๒๕๘}

(๒) เหตุการณ์วิกฤตเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕

การรัฐประหารได้ขึ้นอีกครั้งใน ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และได้มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมาในปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งหลังจากนั้นประมาณ ๕ เดือนเศษ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงในช่วงระหว่างวันที่ ๑๗ - ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งวิกฤตการณ์ในทางการเมือง พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทรงตั้งเดือน

^{๒๕๖} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๑๓๒ หน้า ๑ - ๒ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖.

^{๒๕๗} ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๑๖๑ หน้า ๑ - ๑๐ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๑๖.

^{๒๕๘} ธงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ”, หน้า ๑๓๐ - ๑๓๒.

รัฐบาลแต่ในครั้งนี้ได้ทรงตกเตือนทั้งนายกรัฐมนตรีและผู้นำการประท้วง ซึ่งแสดงถึงการที่ทรงปฏิบัติพระองค์เป็นกลางอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์รุนแรงในครั้งนั้นและก่อนที่เหตุการณ์รุนแรงจะสงบลงนั้น ก็ได้มีการยกประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวกับทางนิติบัญญัติในส่วนของพระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณาจากหลายๆ ฝ่าย ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

กรณีพระบรมราชวินิจฉัยในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อเสนอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร สำหรับพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาในส่วนนี้ได้เปิดเผยและปรากฏออกมาในการแสดงพระราชดำรัส ในคราวที่ทรงใช้พระราชอำนาจตามจารีตประเพณีทางการปกครองในการตกเตือนนายกรัฐมนตรีและผู้นำกลุ่มประท้วง โดยทรงมีความในพระราชดำรัสตอนหนึ่งซึ่งแสดงถึงพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

“... มีผู้ที่ส่งข้อแนะนำในการแก้ไขสถานการณ์มาหลายฉบับหลายคนจำนวนเป็นร้อย แล้วก็ทั้งในเมืองไทย ทั้งต่างประเทศที่ส่งมาให้ ที่เขาส่งมาการแก้ไขหรือการแนะนำว่าเราควรจะทำอย่างไร ก็มีต่างๆ นานา ตั้งแต่ตอนแรกก็บอกว่าแก้ไขด้วยวิธียุบสภาซึ่งก็ได้หารือกับทางทุกฝ่ายที่เป็นสภา หมายความว่าพรรคการเมืองทั้งหมด ๑๑ พรรคใน ๑๑ พรรคนี่คำตอบมีว่าไม่ควรยุบสภา ส่วนมี ๑ รายที่บอกว่าควรยุบสภา ฉะนั้น การที่จะแก้ไขแบบที่เขาเสนอนั้นก็เป็นอันว่าตกไป...”^{๒๕๙}

จึงเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิบัติตามหลักการของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพราะพระราชอำนาจยุบสภาในทางปฏิบัตินั้นจะทรงใช้โดยการแนะนำของนายกรัฐมนตรี ในกรณีนี้ทรงเลือกที่จะถามโดยตรงจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาทั้งหมดแล้ว

(๓) เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับกลุ่มที่ไม่พอใจรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๔๙

ในเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองช่วงระหว่างปีดังกล่าว ประเด็นเรื่องพระราชอำนาจมีการเคลื่อนไหวต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีผู้ประท้วงรัฐบาลชุมนุมเรียกร้องให้ร่วมกันทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชอำนาจคืนแก่

^{๒๕๙} กระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีต่อพลเอก สุจินดา - พลตรี จำลอง”, มติชน (๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕) หน้า ๒ - ๓.

พระมหากษัตริย์เรียกร้องนายกรัฐมนตรีพระราชทานตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๗ การต่อสู้ทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล กับฝ่ายต่อต้านรัฐบาลนั้น คู่ขัดแย้งต่างพยายามนำเอาสถาบันกษัตริย์มาใช้เป็นกำลังขับเคลื่อนทางการเมืองเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบและหวังผลในชัยชนะ เรียกร้องหา “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม” จนเกิดเป็นวาทกรรม “พระราชอำนาจ” ในรูปแบบต่างๆ ตัวอย่างเช่น การนำคำขวัญ “รักพ่ออย่าทะเลาะกัน” ต่อสู้กับ “เราจะสู้เพื่อในหลวง” การนำพระบรมฉายาลักษณ์มาใช้เป็นสัญลักษณ์ในการต่อสู้บนเวทีการเมือง การตีความพระราชดำรัสเข้าข้างตนเอง การฟ้องร้องกันในคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ การตอบโต้กันในกรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) การตอบโต้กันในกรณีขอพระราชทานนายกรัฐมนตรีโดยใช้มาตรา ๗ และการตอบโต้กันในกรณีตีพิมพ์หนังสือเรื่อง “พระราชอำนาจ” เป็นต้น

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่มีปัญหาทั้งกระบวนการการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งและคะแนนเสียงของผู้ที่ชนะการเลือกตั้ง จนอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง อันเนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านทั้งสามพรรคพร้อมใจกันปฏิเสธไม่ส่งผู้สมัครลงรับการเลือกตั้ง ปล่อยให้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคใหญ่พรรคเดียวที่ส่งคนลงสมัครร่วมกับพรรคเล็กที่เป็นเพียงไม่กี่พรรคอีกจำนวนหนึ่งและเมื่อผลการเลือกตั้งประกาศออกมา ปรากฏว่าจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่ครบ ๕๐๐ คน คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็ยังคงจัดให้มีการจัดการเลือกตั้งถึง ๓ รอบภายในระยะเวลาเพียงเดือนเดียว เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน โดยไม่สนใจว่าการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมแค่ไหน^{๒๖๐}

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย นำไปสู่วิกฤตการเมืองซึ่งไม่มีทีท่าว่าจะคลี่คลายลง อีกทั้งการนำพระราชอำนาจมาใช้เพื่อประโยชน์ต่อการเคลื่อนไหวในประเด็นทางการเมืองเพื่อหวังผล ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ไม่อาจทรงนิ่งเฉย จึงทรงพยายามหาทางออกด้วยวิธีแนะแนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์การเมืองให้ดำเนินไปตามระบอบประชาธิปไตย โดยที่พระองค์ทรงดำรงอยู่ในสถานะเป็นกลางทางการเมืองและปฏิบัติพระองค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด

ในการจัดการกับความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงมีพระบรมราโชวาทผ่านตุลาการศาลปกครองสูงสุด และ

^{๒๖๐} “จับทำที่กลุ่มพันธมิตรฯ-ปชป.ภายหลัง “พระราชดำรัส” กรณีนายกฯ มาตรา ๗ และการเลือกตั้งที่ไม่ใช่ ปชต.”, มติชนสุดสัปดาห์ ๒๖ (๒๔ เมษายน ๒๕๔๙)

ผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม ที่ได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ โดยทรงเน้นให้เห็นว่าทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างเป็นองค์กรที่ควรจะต้องเข้ามาดูแลในเรื่องของกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย ในกรณีนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามจารีตประเพณีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลคือ “ให้คำปรึกษา ให้กำลังใจ และตักเตือน” ในประเด็นเรื่องการเลือกตั้งและกระบวนการเลือกตั้ง และเรื่องนายกรัฐมนตรีพระราชทานและรัฐบาลพระราชทาน

เรื่องการเลือกตั้งและกระบวนการเลือกตั้ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงกล่าวถึงความถูกต้องของการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ การลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในเขตนั้นๆ คะแนนเสียงของผู้ได้รับการเลือกตั้งที่จะต้องเกินร้อยละ ๒๐ การจัดการเลือกตั้งภายใน ๓๐ วันนับจากการยุบสภาโดยทรงเห็นว่า เป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องเข้ามาพิจารณาความดังกล่าว

“ก่อนหน้านี้ อาจมองหน้าที่ของศาลปกครองมีขอบข่ายไม่กว้างขวาง ความจริงกว้างขวาง แต่เวลานี้ถ้าจะให้พูด ศาลเองมีสิทธิ์ที่จะพูดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่ได้คะแนนไม่ถึงร้อยละ ๒๐ เลือกตั้งอยู่คนเดียว ซึ่งมีความสำคัญ เพราะในที่สุดการเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ไม่ทราบว่าจะเกี่ยวข้องกับท่านหรือเปล่า ความจริงน่าจะเกี่ยวข้อง เพราะถ้าไม่มีจำนวนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งพอ การปกครองแบบประชาธิปไตยก็ดำเนินการไม่ได้... เลยขอร้องท่าน อย่ายทอดทิ้งการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองแบบที่จะทำให้บ้านเมืองดำเนินการไปได้

...อีกข้อหนึ่ง ที่บอกมีการยุบสภาแล้วต้องเลือกตั้งภายใน ๓๐ วันถูกต้องหรือไม่ ไม่พูดถึง ไม่พูดกันเลย ถ้าไม่พูดก็ต้องแก้ไขว่าจะให้การเลือกตั้งนี้เป็นโมฆะหรืออะไร ซึ่งท่านมีสิทธิ์จะบอกว่าอะไรที่ควร ไม่ได้ว่ารัฐบาลไม่ดี แต่เท่าที่ฟังดูมันเป็นไปได้ว่าการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย จะมีพรรคเดียวคนเดียว มีคนสมัครเลือกตั้งคนเดียว มันไม่เป็นประชาธิปไตย”^{๒๖๑}

เรื่องนายกรัฐมนตรีพระราชทานและรัฐบาลพระราชทาน ตามบทบัญญัติมาตรา ๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นผลมาจาก

^{๒๖๑} พระบรมราชโองการผ่านตุลาการศาลปกครองสูงสุด และผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม ที่ได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗

การเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยและพรรคประชาธิปัตย์ในการต่อต้านระบบการเมืองแบบพรรคเดโมแครต ได้มีการจุดกระแสการถวายนามพระราชอำนาจต่อเนื่องมาจนถึงการทูลเกล้าฯ ขอนายกรัฐมนตรีพระราชทาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงกล่าวถึงพระราชอำนาจของพระองค์ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๗ นี้ว่า

“ขอยืนยันว่ามาตรา ๗ ไม่ได้หมายถึงมอบให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะทำอะไรตามชอบใจ ไม่ใช่ มาตรา ๗ พูดถึงการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกว่าให้พระมหากษัตริย์ตัดสินใจทำได้ทุกอย่าง ถ้าทำ เขาก็ต้องว่าพระมหากษัตริย์ทำเกินหน้าที่ซึ่งข้าพเจ้าไม่เคยขอ ไม่เคยทำเกินหน้าที่ ถ้าทำเกินหน้าที่ก็ไม่ใช่ประชาธิปไตย เขายังถึงเมื่อครั้งก่อนนี้เมื่อสมัยรัฐบาลของอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ตอนนั้นไม่ได้ทำเกินอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตอนนั้นมีสภา ประธานสภา รองประธานสภา มีอยู่แล้วรองประธานสภาทำหน้าที่ แล้วมีนายกฯ ที่สนองพระบรมราชโองการได้ตามรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น ไม่ได้หมายความว่าที่ทำครั้งนั้นผิดรัฐธรรมนูญไม่ใช่...

...แต่คราวนี้เขาจะให้ทำอะไรผิดรัฐธรรมนูญ ใครเป็นคนบอกก็ไม่ทราบ แต่ว่าข้าพเจ้าเองรู้สึกว่ามีผิด...”^{๒๖๒}

จากพระราชดำรัสข้างต้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงระบุไว้ชัดเจนว่า การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ นั้นไม่ใช่เรื่องของประชาธิปไตย เช่นเดียวกับการอ้างรัฐธรรมนูญมาตรา ๗ ในการขอนายกรัฐมนตรีพระราชทาน ก็ถือเป็นการอ้างที่ผิดและไม่ใช่การปกครองแบบประชาธิปไตย จึงเป็นข้อเรียกร้องที่ให้พระองค์ทรงกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีกระแสพระราชดำรัสดังกล่าวได้ทำให้กระแสเรียกร้องให้มีการใช้รัฐธรรมนูญมาตรา ๗ ยุติลง และทุกฝ่ายก็พร้อมที่จะร่วมมือกับการดำเนินการขององค์กรศาลทุกประการทุกชั้นตอน

พระราชดำรัสเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า พระองค์ทรงเอาพระทัยใส่เรื่องสถานการณ์บ้านเมือง และทรงห่วงใยในวิกฤตการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง โดยพระองค์ทรงหาทางออกและแก้ไขวิกฤตการณ์ให้ดำเนินไปตาม

^{๒๖๒} “บันทึกไว้เป็นประวัติศาสตร์ในหลวง เนะทางแก้วิกฤต การเมืองชาติ” มติชนสุดสัปดาห์

ระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงดำรงสถานะตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงทุกประการ

๔.๒.๓ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ

๔.๒.๓.๑ หลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ

(๑) หลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐^{๒๖๓} ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นลักษณะของการบัญญัติเพื่อถวายพระเกียรติในฐานะที่ทรงเปรียบเสมือนตัวแทนของชาติ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงของการเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยตามมาตราดังกล่าวข้างต้นนี้ มิใช่เป็นไปในลักษณะของการที่จะทรงใช้พระราชอำนาจทั้งสามทางดังกล่าวอย่างที่จะเป็นพระราชสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด แต่การใช้พระราชอำนาจได้ถูกจำกัดขอบเขตอย่างชัดเจนว่าต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(๒) หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๒.๑) ที่มา ความหมายของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign) คือ การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ลงนามกำกับการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

^{๒๖๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก หน้า ๑ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

ในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy) กล่าวคือ การกระทำใดๆ ในทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยนายกรัฐมนตรีหรือโดยรัฐมนตรี ทั้งนี้ แล้วแต่กรณี ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเป็นการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินหรือไม่ก็ได้

ในมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญ หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (countersign) นั้นมีที่มาจากหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่มีการแยกประมุขของรัฐสภาออกจากประมุขของรัฐบาล อันเป็นรูปแบบของรัฐบาลในแบบทวินิยม (Dualism) ที่ใช้กันในระบอบรัฐสภา และก็ได้มีการกำหนดซึ่งการที่ประมุขของรัฐนั้นไม่ต้องมีความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน และโดยที่ความไม่ต้องรับผิดชอบของประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์นั้น จะมีอยู่อย่างบริบูรณ์จึงเป็นที่มาของเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการกระทำการใดๆ ของพระมหากษัตริย์ และด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีของพระมหากษัตริย์มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อเป็นการรับรองว่าพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เป็นพระปรมาภิไธยที่แท้จริง และเพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ทรงต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักที่สืบเนื่องมาจากหลักพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong.)

(๒.๒) วัตถุประสงค์ของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy) นี้ ได้กล่าวมาแล้วว่า ประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการนี้ ประเทศที่มีรูปแบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) จึงกำหนดให้มีการลงนามกำกับกับการลงนามของประมุข

ของรัฐเสมอ (countersign) ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักการดังกล่าวแล้วอาจสรุปได้ว่า เหตุผลที่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (countersign) นั้นมี ๒ ประการ คือ

ประการแรก เพื่อเป็นการรับรองพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ว่าเป็นพระปรมาภิไธยอันแท้จริง

ประการที่สอง เพื่อให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but not rules) อันสืบเนื่องมาจากหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) ด้วยผลแห่งการนี้จึงจำต้องให้มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงกระทำในฐานะของประมุขของรัฐ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการนั้นๆ ตามคำแนะนำและยินยอมของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั่นเอง และเมื่อเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการ หรือทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจักต้องเป็นผู้รับผิดชอบ และชี้แจงแสดงเหตุผลในการที่มีพระบรมราชโองการเช่นนั้น เพราะถ้าผู้นั้นมีได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการลงนามพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ก็จะใช้มิได้ หลักการนี้เป็นหลักการที่ยอมรับในทุกประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

อนึ่ง หลักการดังกล่าวที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” นั้น มีข้อพิจารณาซึ่งเป็นความเห็นทางวิชาการที่แตกต่างกันดังนี้

ความเห็นแรก การที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงกระทำกิจการต่างๆ โดยพระองค์เอง แต่ได้ทรงกระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีบุคคลเช่นว่านี้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงต้องถือว่าผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำกิจการเช่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์

ความเห็นที่สอง หลักเกณฑ์นี้มีขึ้นก่อนหน้าที่จะมีการปกครองระบอบที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และการที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้นั้นเป็นการกระทำของพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำของรัฐ และโดยที่รัฐอยู่เหนือราษฎร และไม่มีศาลใดลงโทษรัฐได้ พระมหากษัตริย์จึงทรงกระทำผิดมิได้

ความเห็นที่สาม การที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้นั้นเป็นเพราะการกระทำของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญย่อมมีใกล้เคียงกับเจตจำนง

ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างที่สุดอยู่แล้ว ฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงกระทำผิดไม่ได้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ต้องถือว่า การที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ เพราะมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญแทนพระมหากษัตริย์^{๒๖๔}

(๒.๓) การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๙๕ บัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

(๒.๓.๑) สิ่งที่ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

สิ่งที่ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ คือ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใดๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินเท่านั้น หากไม่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินกรณีหากตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรานี้ไม่

คำว่า “อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน” ในที่นี้หมายความรวมทั้ง ราชการนิติบัญญัติ ราชการบริหาร และราชตุลาการ ซึ่งเป็นความหมายอย่างกว้าง มิได้หมายความแคบเฉพาะ ราชการบริหารของฝ่ายบริหารเท่านั้นไม่^{๒๖๕}

“บทกฎหมาย” หมายถึง บทกฎหมายที่ทรงตราขึ้นทั้งโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และที่ทรงตราโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ พระราชกำหนดและที่ทรงตราโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา

^{๒๖๔} หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๑๗๗.

^{๒๖๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๒.

“พระราชหัตถเลขา” หมายความว่าถึง เอกสารที่พระมหากษัตริย์ทรงมีไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น พระราชโอรส เป็นต้น

“พระบรมราชโองการ” หมายความว่าถึง คำสั่งของพระมหากษัตริย์ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจสั่งได้ เช่น พระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี พระบรมราชโองการ เรื่องให้นายทหารรับราชการ พระบรมราชโองการ แต่งตั้งผู้พิพากษา พระบรมราชโองการให้ประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นต้น

(๒.๓.๒) ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

โดยหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ผู้ใดจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีข้อพิจารณาบางประการ ดังนี้

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการนั้นๆ โดยตรง กล่าวคือ ต้องมีอำนาจหน้าที่ในการนั้น เช่น นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี ซึ่งผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นเจ้าของเรื่องหรือผู้ที่อยู่ในฐานะรู้เรื่องดีที่สุด ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ต้องไม่เป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองหรืออาจพาดพิงถึงเบื้องพระยุคลบาท เช่น ประธานองคมนตรี เป็นต้น

(๒.๓.๓) ผลของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นทำให้บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการนั้นๆ มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย หากไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการนั้นๆ มิได้มีผลตามมาตรานี้

ในด้านตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเสมอ เพราะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำแนะนำและยินยอมของบุคคลผู้มีความรับผิดชอบนี้มี ๓ ประการ คือ

(๑) รับผิดชอบในความถูกต้องของแบบพิธีหรือกระบวนการ โดยเรื่องที่จะขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นได้ผ่านแบบพิธีหรือกระบวนการมาโดยถูกต้องแล้ว เช่น พระราชบัญญัติต้องผ่านคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

(๒) รับผิดชอบในข้อความ คือข้อความในเอกสารนั้นต้องถูกต้อง เช่น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ต้องมีข้อความถูกต้องตามที่ผ่านรัฐสภา มา หรือถ้าเป็นมติคณะรัฐมนตรี ก็ต้องถูกต้องตามมตินั้น

(๓) รับผิดชอบในสาระของข้อความนั้น ซึ่งหมายถึงการถวายคำแนะนำและยินยอมว่าทรงปฏิบัติอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดิน^{๒๖๖}

๔.๒.๓.๒ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องรัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ

พระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องรัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีดังนี้

(๑) พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๘)

พระราชอำนาจดังกล่าวนี้ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ทูลเกล้าฯ เสนอแนะมาเท่านั้น ซึ่งตามปกติแล้วเป็นเรื่องระหว่างฝ่ายบริหารคือคณะรัฐบาล กับฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อวัตถุประสงค์ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่แน่นอน และในการนี้นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๒) พระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยกฎหมาย (การตรากฎหมาย) ให้มีผลบังคับใช้ (มาตรา ๙๐)

พระราชอำนาจดังกล่าวหมายความรวมทั้งการลงพระปรมาภิไธยร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนที่จะให้กฎหมายมีผลบังคับใช้สามารถ

^{๒๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๐-๑๕๑.

แบ่งออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ (๑) การตราหรือในที่นี้คือ การลงพระปรมาภิไธย (Promulgation) ซึ่งเป็นขั้นตอนการตัดสินใจในการที่จะให้กฎหมายต่างๆ มีผลบังคับใช้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้ถวายพระราชอำนาจในลักษณะที่เด็ดขาดในขั้นตอนการตราดังกล่าวไว้ เพราะได้บัญญัติหลักเกณฑ์ และวิธีการในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยเอาไว้ด้วย ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เสมือนว่ามีการลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์แล้ว (มาตรา ๙๔) และ (๒) การพิมพ์ (Publication) เป็นขั้นตอนที่สองที่จำเป็นจะต้องมีเพื่อความสมบูรณ์ของการประกาศใช้กฎหมายใดๆ ซึ่งในประเทศไทยจะพิมพ์ลงในเอกสารที่เรียกว่า “ราชกิจจานุเบกษา”

(๓) พระราชอำนาจในการที่จะทรงเรียก เปิด และปิดประชุม รัฐสภาสมัยสามัญหรือสมัยวิสามัญ และพระราชอำนาจในการขยายสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา (มาตรา ๑๒๘, ๑๒๙)

พระราชอำนาจต่างๆ ดังกล่าว รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทรงกระทำไปโดยคำแนะนำของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ โดยจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับกำหนดระยะเวลาของสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา หรือตามเกณฑ์ในเรื่องของการร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาสภาใดสภาหนึ่งในการขอให้มีการประชุมสมัยวิสามัญเป็นเกณฑ์กำหนดในการที่จะทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวต่างๆ ไปตามผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอมา ทั้งนี้ โดยจะมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในเรื่องนี้

(๔) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล ในการดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนตำแหน่งในหมวดว่าด้วยรัฐสภาและในหมวดอื่นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีดังนี้

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๒๒๙) มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง

- ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา ๒๔๒) มีหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนที่มีมายังรัฐสภา พร้อมกับจัดทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภา

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๒๕๖) มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๔๖) มีหน้าที่ได้สอบสวนข้อเท็จจริง วินิจฉัย ตรวจสอบความถูกต้อง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๒๕๒) มีหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๔.๒.๓.๓ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

(๑) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะทำการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดโดยการลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจเป็นกรณีเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง (มาตรา ๑๗๑) ดังนั้น การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์จึงมิได้เป็นกรณีทรงมีพระราชอำนาจริเริ่มในการคัดเลือกบุคคลได้เอง ต้องทรงกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และในการนี้จะมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๒) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนรัฐมนตรี

(มาตรา ๑๘๓)

ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีนั้น โดยทางปฏิบัติแล้วแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ โดยปกติจะเป็นที่ทราบทั่วกันและเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีพลเอกฯ

ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ส่วนการถอดถอนรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ในการจะให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี

(๓) พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด (มาตรา ๑๘๔)

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน และฉุกเฉินของฝ่ายบริหารที่จะเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัย ความมั่นคง หรือในเรื่องภาษีอากรและเงินตรา และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับไปได้ก่อน แล้วจึงจะนำไปให้รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้พิจารณาในภายหลังว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ และในการตราพระราชกำหนดนี้ส่วนใหญ่อีกจะมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยนายกรัฐมนตรี

(๔) พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๑๘๗)

ในทางปฏิบัติจะเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี และจะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(๕) พระราชอำนาจในการประกาศใช้ และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๘๘)

(๖) พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา ๑๘๙)

พระราชอำนาจดังกล่าวนี้จะทรงกระทำไปตามการเสนอแนะของคณะรัฐมนตรีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย

(๗) พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ (มาตรา ๑๙๐)

พระราชอำนาจนี้ถือว่า เป็นพระราชอำนาจในทางบริหาร
ที่มีมาแต่ดั้งเดิมตามจารีตประเพณีที่ยังคงบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และในทางปฏิบัติจะทรงปฏิบัติไป
ตามนโยบายต่างประเทศของคณะรัฐมนตรี

(๘) พระราชอำนาจในการถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และเรียก
คืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (มาตรา ๑๑)

พระมหากษัตริย์จะทรงปฏิบัติไปตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการตามที่มีกฎหมายกำหนดและโดยทั่วไปแล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทูลเกล้าฯ และเสนอมา
เพื่อขอให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจดังกล่าวนี้

(๙) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการทหาร และพลเรือน
ในระดับสูง (มาตรา ๑๙๓)

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามระเบียบและขั้นตอน
ตามกฎหมายตามที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอมา

๔.๒.๓.๔ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการ

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทางฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญ
บัญญัติไว้ ดังนี้

(๑) ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์
ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม
ราชโองการแต่งตั้ง

(๒) พระราชอำนาจในการพิพากษาคดี รัฐธรรมนูญบัญญัติ
สาระสำคัญไว้เหมือนกันทุกฉบับ โดยให้พิพากษาคดีของศาลต้องกระทำในพระปรมาภิไธย
พระมหากษัตริย์

(๓) ทรงแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจาก
ตำแหน่งการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบ
ของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อนแล้ว จึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่ง

(๔) ทรงแต่งตั้งและให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งและกาให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ก็รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเพิ่มให้การแต่งตั้งและให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองด้วย

(๕) ทรงแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุดได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่านั้น โดยการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภา โดยให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

(๖) พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ (มาตรา ๒๒๕)^{๒๖๗}

ในรัชกาลปัจจุบันนี้เอง ได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเป็นที่แน่นอนลงตัว โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยให้เพิ่มมาตรา ๒๖๑ ทวิ ในภาค ๗ ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

รูปแบบของการใช้พระราชอำนาจ ในการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลดังกล่าวข้างต้นเป็นไปอย่างกว้างขวาง เนื่องจากขอบเขตการพิจารณาเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงเรื่องของอรรถคดีซึ่งศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วเท่านั้น หากแต่รวมถึงเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือเกี่ยวข้องกับผู้ต้องคำพิพากษาคดีอาญาทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังที่การพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้วด้วย

(๗) พระราชอำนาจในการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้พิพากษาและตุลาการ (มาตรา ๒๐๐) ซึ่งการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะมีหลักเกณฑ์ทั่วไปกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ

^{๒๖๗} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย

- ศาลยุติธรรม (มาตรา ๒๐๐) พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมด้วยความเห็นชอบ และคำกราบบังคมทูลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

- ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๔) ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

- ศาลปกครอง (มาตรา ๒๒๔) พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหรือถอดถอนตุลาการในศาลปกครองด้วยความเห็นชอบ และคำกราบบังคมทูลของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

๔.๒.๓.๕ พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ของพระมหากษัตริย์

สำหรับพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ของพระมหากษัตริย์ถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนที่ทรงสามารถที่จะริเริ่มกระทำการได้ด้วยพระองค์เองอย่างแท้จริง พระราชอำนาจในลักษณะที่เป็นการริเริ่มส่วนพระองค์โดยแท้ แม้ว่าจะมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมิได้เป็นผู้ริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เองและมีทั้งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และไม่ได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

(๑) พระราชอำนาจเลือก แต่งตั้ง หรือถอดถอนองคมนตรี

ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓ ได้กำหนดไว้โดยมีสาระสำคัญคือ ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเลือก และแต่งตั้งประธานองคมนตรีและองคมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประกอบเป็นคณะองคมนตรีจำนวนไม่เกิน ๑๘ คน และโดยที่การเลือก การแต่งตั้ง หรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย สำหรับการที่รัฐธรรมนูญให้พระราชอำนาจเฉพาะดังกล่าวนี้แก่พระมหากษัตริย์นั้นมีความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องมาจากการที่องค์คณะองคมนตรีมีที่มาจากในอดีตจากการเป็นองค์การที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้พัฒนามาตั้งแต่การเป็นสภาการแผ่นดินในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในสมัยรัชกาลที่ ๕ พระองค์

ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งโดยนัยว่าเลียนแบบมาจาก The Privy Council ของประเทศอังกฤษ และเป็นองค์กรที่มีเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

(๒) พระราชอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์

การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยข้าราชการในพระองค์ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งๆ ที่เรียกว่า “ข้าราชการพลเรือนในพระองค์” ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา^{๒๖๘} และสมุหราชองครักษ์ หมายถึง หัวหน้านายทหารรักษาพระองค์พระมหากษัตริย์^{๒๖๙}

(๓) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภารกิจไม่ได้ เช่น ทรงประชวร ทรงผนวช ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเมื่อราชบัลลังก์ว่างลงโดยที่ยังไม่มีการประกาศผู้สืบราชสันตติวงศ์^{๒๗๐} สำหรับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในอดีตแต่เดิมนั้นมี ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นบุคคลคนเดียว ลักษณะที่สอง เป็นการตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นบุคคลหลายคนประกอบกันเป็นคณะแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดชัดเจนให้มีเพียงคนเดียว

(๔) พระราชอำนาจริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ นั้น ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ โดยที่เมื่อมีพระราชดำริประกาศใดในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรีจัดทำร่าง

^{๒๖๘} มาตรา ๒๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๓๑ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๕.

^{๒๖๙} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. ๒๕๓๐, หน้า ๔๕๑ และ ๕๑๖.

^{๒๗๐} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๖๖.

กฎหมายที่ยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ยกร่างแก้ไขเพิ่มเติม และให้นำทูลเกล้าฯ ถวายแต่พระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย และเมื่อทรงเห็นชอบและลงพระปรมาภิไธยร่างฯ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว ให้ประธานองคมนตรีแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้นำแจ้งให้รัฐสภาทราบโดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา

(๕) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เอง แต่มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยนี้ ได้แก่ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) กล่าวคือ ในการที่จะทรงพระราชในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้น องค์พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้เห็นด้วยพระองค์เองว่าร่างกฎหมายนั้นๆ ไม่สมควรที่จะออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่อย่างใด อาจเกิดจากการกราบบังคมทูลขอให้ยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ก็มิได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเนื่องจากไม่ได้เป็นการยับยั้งที่เป็นอันเด็ดขาด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว รัฐสภาสามารถที่จะลงคะแนนเสียงยืนยันให้มีการประกาศใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีการลงพระปรมาภิไธย

๔.๓ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของไทย

ในระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล อำนาจนิติบัญญัติคืออำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและตราพระราชบัญญัติมีหลักเกณฑ์อยู่ที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาหรือรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ริเริ่มกฎหมาย มิใช่พระมหากษัตริย์ และรัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในกฎหมายนั้น ซึ่งหมายความว่าหากรัฐสภายินยอมให้ออกกฎหมายด้วยข้อความอย่างนั้นแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแก้ไขถ้อยคำอย่างใดไม่ได้ หลังจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมายแต่พระมหากษัตริย์เพื่อทรงพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ตามหลักการของรัฐธรรมนูญในระบบ

ประชาธิปไตยนี้ ทั้งองค์กรรัฐสภาและพระมหากษัตริย์จึงเป็นองค์กรประกอบกันในการตรา กฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐ แต่หากเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรี นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกด้วย

การที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใด และพระราชทานคืนมานี้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญถวายพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายและพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ทรงริเริ่มใช้ได้เอง แต่มิได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ด้วยกลไกของระบบรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ และจะได้อธิบายในหัวข้อนี้ต่อไป

โดยที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ซึ่งการลบล้างและคัดค้านพระราชอำนาจดังกล่าวได้เป็นข้อขัดแย้งประการหนึ่งในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สมัยเริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยที่คณะราษฎรมีความเห็นไม่ตรงกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อันทำให้พระองค์ทรงสละราชสมบัติเพื่อให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของคณะราษฎรผู้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา นอกจากนี้ในรัชสมัยของพระองค์นั้นได้ปรากฏข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ว่ามีร่างกฎหมายที่พระองค์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยจำนวน ๔ ฉบับ และข้อเท็จจริงดังกล่าวยังเป็นการยืนยันว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายในช่วงเริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยหรือช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ไม่เกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผ่านความผันแปรต่างๆ ทางการเมือง ซึ่งมีทั้งการปฏิวัติ รัฐประหารโดยกลุ่มทหาร และเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย โดยประชาชนหลายต่อหลายครั้ง ผู้ศึกษาพัฒนาการรัฐธรรมนูญไทยยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประเด็นเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นประเด็นข้อถกเถียงของชนชั้นนำระหว่าง กลุ่มจารีตประเพณีนิยมและกลุ่มรัฐธรรมนูญนิยมอยู่ตลอดเวลา ๑๐ ปี ให้อ้างอิง ในช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ รัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเลย

กระนั้นก็ตาม แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ครั้งสุดท้ายเมื่อรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ตาม แต่เมื่อช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ปรากฏว่ามีร่างกฎหมายบางฉบับที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชรัชกาลปัจจุบัน ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย เนื่องด้วยความผิดพลาดอย่างชัดเจน และกระบวนการทางรัฐสภา เห็นพ้องกันว่า จะต้องทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวให้พระองค์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยดังจะกล่าวต่อไป และด้วยพระบรมเดชานุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาล ปัจจุบันมีอยู่อย่างล้นเกล้าล้นกระหม่อมต่อปวงชนชาวไทย จึงทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนูญต่อร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยขึ้นว่า ร่างกฎหมาย ฉบับนั้นย่อมตกไป ปรากฏการณ์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์เกี่ยวกับอำนาจ นิติบัญญัติที่รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนและสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็น สถาบันสำคัญของจิตวิญญาณชาติไทย มีความเกี่ยวข้องกันอย่างมีนัยยะประสาสมัย นั่นคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ประสานรอยร้าวแห่งประชาชาติไทยในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นกลาง ทางการเมืองอย่างแท้จริง

๔.๓.๑ กระบวนการในการตรากฎหมาย

กระบวนการในการตรากฎหมาย หมายถึง กระบวนการในการจัดทำ กฎหมายเพื่อให้ออกมาใช้บังคับได้โดยชอบ ซึ่งอำนาจในการออกกฎหมายตั้งแต่ในสมัย กรุงสุโขทัยอยู่ที่พ่อเมือง หรือประมุขของราชอาณาจักร ประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราช อำนาจในการตรากฎหมายใช้บังคับนี้ได้ดำเนินตลอดมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่งยุคแห่งการปฏิรูปประเทศให้เป็นแบบตะวันตกในรัชกาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจในการตรากฎหมายจึงได้กระจายไปให้ รัฐมนตรีสภาบ้าง^{๒๗๑} ซึ่งหน้าที่ของรัฐมนตรีสภาที่มีฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของพระมหากษัตริย์นี้ ต่อมาได้เป็นต้นเค้าของคณะกรรมการชำระและร่างกฎหมายซึ่งมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการ ร่างประมวลกฎหมายของประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นรัชสมัย แห่งการดำเนินนโยบายสืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้มีการตั้ง กรมร่างกฎหมายขึ้น โดยรวมงานของคณะกรรมการร่างกฎหมายเข้าไว้ในกรมนี้ให้ขึ้นกับ กระทรวงยุติธรรม กรมร่างกฎหมายมีหน้าที่ ๒ ประการคือ ร่างและรวบรวมชำระประมวล กฎหมายให้เสร็จสมบูรณ์ และร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎเสนาบดี ให้มีลักษณะ เดียวกัน และให้เหมาะสมกาลสมัยในปัจจุบัน เดิมก่อนมีกรมร่างกฎหมายนั้น การร่างกฎหมาย แยกย้ายกันทำโดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และ กฎเสนาบดีมีลักษณะแตกต่างกันไปไม่เป็นระเบียบอันหนึ่งอันเดียวกัน การจัดตั้งกรมร่าง กฎหมายขึ้นครั้งนี้จึงเป็นครั้งแรกที่ได้มีการจัดตั้งทบวงการเมืองขึ้นทำหน้าที่พิจารณา ร่างกฎหมาย^{๒๗๒} เห็นได้ว่า ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราช อำนาจแต่พระองค์เดียว การปกครองจะเป็นไปตามจารีตประเพณีที่ปฏิบัติกันมา หลักการตามระบอบ ประชาธิปไตยยังมีได้มีขึ้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจสูงสุดอย่างเด็ดขาด มิได้มีการ แบ่งแยกการใช้อำนาจต่างหากจากกัน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยนี้ผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของ สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากขณะนั้นมีเพียงสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์

^{๒๗๑} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๕ หมายเลข บ ๑๗/๘ “บันทึกเรื่องนิติมนตรีสภา” อ้างใน พัทธินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, “การปฏิรูปกฎหมายของ ประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๘.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗), หน้า ๔.

^{๒๗๒} หยุด แสงอุทัย, “การร่างกฎหมายในประเทศไทย” ใน หนังสือฉลองครบรอบ ๕๐ ปี เติบตันชาติสยาม (พระนคร: โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, ๒๕๐๗), หน้า ๙๙.

ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา และจนถึงปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้มีการยืนยันไว้ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

อำนาจในการตรากฎหมายจึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจแล้วเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น แต่เมื่อกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการบริหารประเทศ รัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยตรงในการดำเนินการบริหารงานของรัฐย่อมอยู่ในฐานะที่รู้ถึงปัญหาขัดข้องและความต้องการโดยรวมอย่างแท้จริงของประชาชนโดยผ่านหน่วยงานของรัฐต่างๆ รัฐบาลจึงต้องมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายเพื่อใช้บริหารประเทศร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะหากเมื่อใดที่บุคคลซึ่งจะต้องบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่มีหน้าที่ออกกฎหมายไม่ใช่บุคคลคนเดียวกันเสียแล้ว ย่อมเกิดข้อพิพาทระหว่างบุคคลทั้งสองคนอย่างเลี่ยงไม่ได้ การบัญญัติให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารร่วมกันออกกฎหมาย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน จึงเป็นหลักการตามระบอบประชาธิปไตยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคุณภาพของการใช้สิทธิและหน้าที่ในการตรากฎหมายนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่จะต้องทำให้เกิดสมดุลกันทั้งสามฝ่ายระหว่างรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ประมุขแห่งรัฐ และคณะรัฐมนตรี^{๒๗๓} กล่าวคือ ในการริเริ่มเสนอกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อเป็นการวางกรอบในการดำเนินการของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีก็ต้องถูกตรวจสอบหรือยับยั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และภายหลังจากการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาแล้ว ในขั้นตอนก่อนการประกาศใช้กฎหมาย พระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร ก็ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วได้ เห็นได้ว่าการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันขององค์กรทั้งสามฝ่ายมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจรวบรัดออกกฎหมายตามอำเภอใจอันจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกกลืนรอน และในขณะเดียวกันยังป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดข้อบังคับต่างๆ ที่ทำให้ฝ่ายบริหาร

^{๒๗๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา ในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ,” *วารสารนิติศาสตร์* ๑๔ (กันยายน ๒๕๒๗) : ๔๑.

ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่ได้ตกลงกันได้ การตรากฎหมายจึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งสามฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

โดยในการศึกษาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของไทยในหัวข้อกระบวนการในการตรากฎหมายนี้ จะศึกษาถึงกระบวนการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายทั้งหมด กล่าวคือ กระบวนการตราพระราชบัญญัติ กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถแบ่งขั้นตอนได้ ๕ ขั้นตอนดังนี้

๔.๓.๑.๑ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

(๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ คือ กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว พระราชบัญญัตินั้นก็จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

โดยหลักทั่วไปแล้ว ร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการวางหลักทั่วไป ไม่เป็นการเฉพาะเจาะจงแก่บุคคลใดเป็นพิเศษ ซึ่งกฎหมายที่วางกรอบเป็นเรื่องทั่วไปนี้เรียกว่า กฎหมายตามเนื้อหา โดยที่เนื้อหาของพระราชบัญญัติจะมีลักษณะกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการทั่วไปในการก่อตั้งเปลี่ยนแปลง กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตลอดจนจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะด้านนี้แล้ว เนื้อหาของพระราชบัญญัติไม่อาจจะวางกฎเกณฑ์เฉพาะกลุ่มหรือเป็นการเฉพาะเจาะจงแก่บุคคลใดได้ เนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติต้องวางหลักเกณฑ์ไว้เป็นการทั่วไป แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๐ ได้บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลง

พระปรมาภิไธยหรือถือเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป” เช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมายให้พระราชบัญญัติต้องมีเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปเพียงอย่างเดียว รัฐธรรมนูญของไทยให้ความสำคัญต่อองค์กรที่มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาที่เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจึงสามารถมีได้ เช่นพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมซึ่งใช้กับกลุ่มบุคคลที่ทำการปฏิวัติ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติจะมีลักษณะเนื้อหาอย่างไรก็ได้ เพราะรัฐธรรมนูญของไทยมิได้กำหนดขอบเขตของเรื่องที่จะออกเป็นพระราชบัญญัติไว้ แต่เนื่องจากรัฐสภาไทยซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติร่วมกับพระมหากษัตริย์นั้น เป็นเพียงองค์กรหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้นพระราชบัญญัติที่รัฐสภาออกมาจึงจะขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้^{๒๗๔}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติในส่วนของกรริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยทั่วไปอยู่ในส่วนที่ ๗ มาตรา ๑๔๒ โดยกำหนดให้องค์กรต่อไปนี้สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ กล่าวคือ

- (๑) คณะรัฐมนตรี
- (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน รับรอง
- (๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเสนอได้เฉพาะร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร และกฎหมายที่ประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ

(๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน
เข้าชื่อกัน

บทบัญญัติตามมาตรานี้มีความแตกต่างจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในหลายประเด็น กล่าวคือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เดิมมีเงื่อนไขด้วยว่า ต้องมีมติพรรคให้เสนอได้ แต่ในปัจจุบันไม่มีการเรียกเรื่องเกี่ยวกับมติพรรคแล้ว สำหรับร่างพระราชบัญญัติ

^{๒๗๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, หน้า ๗๘.

ที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เดิมกำหนดให้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อกัน แต่ปัจจุบันกำหนดเพียงหนึ่งหมื่นคนเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ง่ายกว่าเดิม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมที่กำหนดให้ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เท่ากับเป็นการเพิ่มผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ขึ้นมา อีกกลุ่มหนึ่ง

(๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) มีที่มาจากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีข้อพิจารณาว่า เป็นกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ การปกครองประเทศซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากออกไปจากรัฐธรรมนูญ หรือ เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็คือเนื้อหาที่ควรจะเป็นบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญนั่นเอง อันทำให้ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง พระราชบัญญัติประเภทหนึ่งที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจะตรา หรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยชัดแจ้งโดยมีกระบวนการตราและแก้ไขที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา

ลักษณะเบื้องต้นของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อาจสรุปได้ ๒ ลักษณะใหญ่คือ ลักษณะแรก กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลักษณะ ธรรมดาที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับเนื้อหาสาระที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์เท่ากับกฎหมายธรรมดา เพราะกระบวนการจัดทำและแก้ไขเหมือน กฎหมายธรรมดา เพียงแต่เนื้อหาสาระนั้นแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา และลักษณะที่สอง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญระบุไว้อย่างชัดแจ้งว่า เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และระบุให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวมาเพื่อเสริมรัฐธรรมนูญ ทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

มีลักษณะกะทัดรัด และมีกฎหมายมาขยายสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้^{๒๗๕}

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีความใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญมากที่สุด เป็นกฎหมายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจให้มีเนื้อหาเกี่ยวกับ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และเมื่อมีการตั้งองค์กรขึ้นตามรัฐธรรมนูญแล้ว จึงจำเป็นต้องนำรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรและวิธีดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรเหล่านั้นมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความกระชับขึ้น และเพื่อช่วยขยายความให้เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น ซึ่งกรณีนี้รัฐสภาถูกผูกพันที่จะต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในต่างประเทศ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นได้ต้องมีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง การแก้ไขเพิ่มเติมก็จะทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาเสียก่อน จึงมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะสูงกว่าพระราชบัญญัติ แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทยนั้นในชั้นแรกผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนาให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะคล้ายคลึงกับของต่างประเทศ แต่ไม่สามารถผลักดันให้มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญได้ คือ ยังไม่มีสถานะที่สูงกว่าพระราชบัญญัติคงมีที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติเพียง ๒ ประเด็น คือ

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีได้เฉพาะในเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น และจะต้องมีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญกำหนด

๒. การควบคุมไม่ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ สามารถทำได้ง่ายกว่าการควบคุมไม่ให้ร่าง

^{๒๗๕} สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘), หน้า ๑๖.

พระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยถ้าเป็นการควบคุมไม่ให้ร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ให้ทำโดยสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ มีสิทธิเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ส่วนการควบคุมไม่ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ให้ทำโดยสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน มีสิทธิเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภา

อนึ่ง การที่หลักเกณฑ์ในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ได้ถูกกำหนดให้ต้องตราขึ้นใช้บังคับในรูปพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ก่อให้เกิดผลดีดังต่อไปนี้ คือ

๑. ประหยัดเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้แต่เฉพาะหลักการสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ ส่วนเรื่องในรายละเอียดจะถูกนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๒. ทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญสั้น เกิดความสะดวกแก่ประชาชนในการจดจำและทำความเข้าใจ เพราะเนื้อหาที่เป็นรายละเอียดได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ลดปัญหาที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยๆ เพราะโดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงควรแก้ไขยาก ไม่สมควรแก้ไขได้ง่ายหรือบ่อยเกินไป เพราะจะทำให้ขาดความศักดิ์สิทธิ์ รวมทั้งทำให้เกิดความสับสนและเสื่อมศรัทธาต่อรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความแน่นอน แต่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอยู่เสมอ แต่การที่นำเนื้อหาในรายละเอียดไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อมีความจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในเรื่องใด ก็สามารถทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๔. สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองได้โดยง่าย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทำให้กฎหมายไม่ล้าสมัย

๕. สะดวกในการนำไปใช้งาน เพราะได้มีการแยกเนื้อหาในแต่ละเรื่องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับสามารถศึกษาค้นคว้าได้สะดวก

ตามมาตรา ๓๒๓ และมาตรา ๓๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญรวม ๘ ฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา
๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
๖. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
๗. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
๘. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

ครั้นเมื่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่

ในเรื่องนี้นักกฎหมายมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง คือ มีทั้งที่เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ และไม่สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑๓ และฉบับที่ ๑๔ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ ฉบับที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ และฉบับที่ ๒๙ เมื่อวันที่

๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป จึงทำให้ปัญหาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นสุดแล้วหรือไม่เกิดความชัดเจนขึ้น

ต่อมา เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการปรับปรุงวิธีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้แตกต่างไปจากเดิมอีกระดับหนึ่ง โดยกำหนดให้ต้องนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ตามมาตรา ๑๓๘ ได้บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวม ๙ ฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
๖. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
๗. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

๘. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๙. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๙ ได้แก่ กลุ่มบุคคลหรือบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครองหรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากตามมาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะเรื่องตามที่กำหนดในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

(๓) กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือโดยการเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป ซึ่งการที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญก็เหมือนเช่นกับกฎหมายอื่นโดยทั่วไปที่อาจล้าสมัย หรืออาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในเวลาต่อมา ทั้งนี้ไม่ว่าบทบัญญัติที่มีอยู่ตกเป็นอันลวงสมัยเสียเอง หรือเพราะไม่มีบทบัญญัติที่เหมาะสมอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้นก็ตาม นอกจากนี้ยังกล่าวกันว่า การที่ยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ก็เท่ากับเป็นการระบายความรู้สึกนึกคิดของราษฎรในแต่ละ

สมัยให้ปรากฏออกมา หากไม่ยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อราษฎรเห็นว่าจำเป็น
เข้าแล้ว ความจำเป็นอาจทำให้นำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญนั้นในที่สุด

ด้วยเหตุนี้เอง จึงควรยอมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
รัฐธรรมนูญ โดยวิธีที่จะควบคุมมิให้มีการแก้ไขพร่ำเพรื่อจนรัฐธรรมนูญคลายความสำคัญ
ในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศก็คือ การทำให้รัฐธรรมนูญนั้นแก้ไขได้ยาก มิใช่ห้ามแก้ไข
เสียเลย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญอาจกำหนดข้อห้ามไว้ในบางมาตราว่าห้ามแก้ไขบทบัญญัติ
ในเรื่องนั้นๆ ก็ได้ แต่ทั้งนี้จะห้ามแก้ไขทุกมาตราหาได้ไม่ เพราะในที่สุดก็จะมีการยกเลิก
รัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยวิธีทางนอกรัฐธรรมนูญได้อยู่นั่นเอง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจแก้ไขได้ใน ๒ รูปแบบคือ
รูปแบบที่หนึ่ง การแก้ไขง่ายซึ่งหมายถึง รัฐธรรมนูญอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยวิธีเช่นเดียวกับ
กฎหมายธรรมดา และรูปแบบที่สอง การแก้ไขยากซึ่งหมายถึง รัฐธรรมนูญมีกระบวนการแก้ไข
สลับซับซ้อนและยุ่งยากกว่ากฎหมายธรรมดา^{๒๗๖} เมื่อบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วพบว่า เป็นการแก้ไข
รัฐธรรมนูญในรูปแบบที่แก้ไขยาก กล่าวคือ มีการควบคุมผู้เสนอขอแก้ไข ผู้ดำเนินการพิจารณา
แก้ไข วิธีการแก้ไข ระยะเวลาการแก้ไข รวมทั้งให้พระมหากษัตริย์และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการแก้ไข โดยจะการควบคุมผู้เสนอขอแก้ไขเป็นไปตามมาตรา ๒๙๑ กล่าวคือ

ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙๑ ได้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ดังต่อไปนี้

- (๑) คณะรัฐมนตรี
- (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมาจากสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

(๒.๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า
๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(๒.๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๓) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐
คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

^{๒๗๖} วิชาญ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๖๖ - ๓๖๗.

๔.๓.๑.๒ การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติ

ในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่า ไม่มีการบัญญัติรายละเอียดไว้ในส่วนที่ ๗ แต่โดยทั่วไปแล้ว แนวปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาของแต่ละสภาจะมีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา โดยมีการแบ่งขั้นตอนการพิจารณาเป็น ๓ วาระคือ

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการว่า เป็นการสมควรที่จะมีการตราร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่

วาระที่สอง เป็นขั้นตอนที่จะมีการพิจารณาในรายละเอียดโดยมีการพิจารณาเรียงลำดับไปตามมาตราแต่ละมาตรา

วาระที่สาม เป็นขั้นตอนการลงมติเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ ที่ผ่านการพิจารณาทั้งสองวาระมาแล้ว โดยไม่มีการอภิปราย

สำหรับเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินในการลงมติในแต่ละวาระนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง กำหนดว่า “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ หมายความว่า เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่ครบเป็นองค์ประชุมตามมาตรา ๑๒๖ วรรคแรกกล่าวคือ กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

สำหรับการพิจารณาในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา จะมีการพิจารณาในคณะกรรมาธิการ ซึ่งมาตรา ๑๓๕ ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในการเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา

สำหรับกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกันนั้น มีการบัญญัติกฎเกณฑ์เพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ วรรคสี่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

(๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๖ มาตรา ๑๔๐ โดยบัญญัติว่า

“การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนน เสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...”

เห็นได้ว่า สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญในวาระที่สาม มาตรานี้จะมีข้อเรียกร้องที่สูงกว่าการพิจารณาในวาระสามของ ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา นอกจากนี้ แม้จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการบัญญัติขั้นตอนที่เป็นการเพิ่มเติมจากการ ดำเนินการในกรณีของร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑ ดังนี้

“เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำแล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง...”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในขั้นตอนก่อนการประกาศใช้ ซึ่งการพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อความใดในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ข้อความนั้นไม่ได้เป็นสาระสำคัญ เฉพาะข้อความในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป

ในกรณีเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนรัฐสภาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะข้อความในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งมติในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวนั้นต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

(๒) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อความใดในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ

(๓) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ

(๓) กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็น “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” โดยญัตติที่จะเสนอนั้นต้องมาจากผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือจะต้องไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ กล่าวคือ จะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒ ไม่ได้หรือมาตรา ๑ ไม่ได้ อีกทั้งต้องเสนอ “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” ไปพร้อมกับการเสนอญัตตินั้นด้วย

ในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ คือ

วาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

วาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณา วาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

วาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

๔.๓.๑.๓ การนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใดที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

สำหรับขั้นตอนของการปฏิบัติในการนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีดังนี้

ถ้าหากร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างของรัฐบาล ปกติแล้วพร้อมกันกับที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสำนักราชเลขาธิการ เป็นจำนวนชุดเท่ากับจำนวนองคมนตรี โดยถือว่าเป็นการ “เรียนมาเพื่อทราบ” ไว้ชั้นหนึ่งก่อน ตัวอย่างเช่นกรณีร่างพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ... สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร. ๐๒๐๓/๘๖๕๘ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๗ เรียนราชเลขาธิการว่า

“ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ... และให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งท่านรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประจวบ สุนทรากร) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรประชุมปรึกษาต่อไปแล้ว ดังร่างพระราชบัญญัติที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ”

สำนักราชเลขาธิการ เมื่อได้รับหนังสือนั้นแล้ว ก็จะส่งสำเนา
กราบเรียนองคมนตรีทุกท่าน

แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
เป็นผู้เสนอแล้วจะไม่มี การส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติมายังสำนักราชเลขาธิการเพื่อทราบ
แต่ประการใด

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา
มาเรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย โดยมีหนังสือนำส่ง
มายังสำนักราชเลขาธิการ ตัวอย่างเช่น กรณีพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ...ข้างต้นเมื่อผ่าน
การพิจารณาของสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร. ๐๒๐๓/๑๑๔๒๐ ลงวันที่ ๑๓
สิงหาคม ๒๕๒๘ กราบบังคมทูลพระกรุณาว่า

“ข้าพระพุทธเจ้าจึงขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติ
ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาเพื่อทรงพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากเป็น
การขอด้วยพระราชดำริแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระมหากรุณาทรงลงพระปรมาภิไธย
เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป”

สำนักราชเลขาธิการ เมื่อได้รับหนังสือนี้แล้ว ก็จะส่งสำเนา
ร่างพระราชบัญญัติกราบเรียนองคมนตรีทุกท่านเพื่อพิจารณา และเชิญประชุมองคมนตรีในเวลา
อันสมควร เพื่อพิจารณาถวายความเห็นประกอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ในทางปฏิบัติ ประธาน
องคมนตรีอาจมีบัญชามอบหมายให้องคมนตรีท่านใดท่านหนึ่งรับร่างพระราชบัญญัตินั้น
ไปทำบันทึกประกอบการพิจารณาของที่ประชุมองคมนตรีก็ได้

เมื่อองคมนตรีได้ประชุมปรึกษากันแล้ว มีข้อความเห็นหรือ
ข้อสังเกตอย่างไรก็นำเรื่องราวทั้งหมด ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงพิจารณา

ในกรณีที่ทรงพิจารณาแล้ว ทรงลงพระปรมาภิไธย สำนัก
ราชเลขาธิการก็จะมีหนังสือเชิญร่างพระราชบัญญัติที่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว คืบไปยัง
นายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติทนายความแล้ว
ราชเลขาธิการได้มีหนังสือที่ รล.๐๐๐๕/๑๑๐๒๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๘ แจ้งความไปยัง
นายกรัฐมนตรีว่า

“ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๔ ดังได้เชิญคืนมาพร้อมนี้”^{๒๗๗}

นอกจากนี้ ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะองคมนตรีนั้น หากคณะองคมนตรีมีความสงสัยเกี่ยวกับถ้อยคำใดๆ ในร่างพระราชบัญญัติ และต้องการจะตรวจสอบถึงหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติแล้ว ในทางปฏิบัตินั้น บุคคลภายนอกที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มิได้ชี้แจงด้วยวาจาประกอบในที่ประชุมของคณะองคมนตรี หากแต่เมื่อใดก็ตามที่คณะองคมนตรีพบข้อผิดพลาดต่างๆ อย่างเช่น ผิดพลาดทางตัวอักษรหรือไม่เข้าใจในความหมายของคำ คณะองคมนตรีจะใช้วิธีการประสานงานกับสำนักราชเลขาธิการเพื่อสอบถามไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และในกรณีพบว่ามีความผิดพลาดตามที่คณะองคมนตรีทักท้วงแล้ว ก็จะมีการดำเนินการแก้ไขในทันที

สำหรับกรณีที่คณะองคมนตรีไม่เห็นด้วยกับหลักการของร่างกฎหมายทั้งหมด โดยหากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นแล้ว จะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนมาก ซึ่งแม้ว่าในกรณีดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นน้อยมากหรืออาจไม่มีเกิดขึ้นเลยก็ตาม คณะองคมนตรีก็จะกราบบังคับทูลเกล้าฯ ถวายข้อคิดเห็นด้วยเจตนาบริสุทธิ์ พร้อมด้วยเหตุผลที่รับฟังได้ และถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อบกพร่องตามข้อเสนอแนะของคณะองคมนตรีแล้ว พระองค์จะทรงเชิญนายกรัฐมนตรีมาร่วมพิจารณาถวายความเห็นเพื่อรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป^{๒๗๘} ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ก่อนที่ร่างกฎหมายแต่ละฉบับจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้น นอกจากจะผ่านการกลั่นกรองตามกระบวนการขั้นตอนของรัฐสภา และการถวายความเห็นของคณะองคมนตรีแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยอย่างรอบคอบถี่ถ้วนและสุขุมลึกซึ้งก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

^{๒๗๗} รัชทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอส.ซี. พรินท์แอนด์แพค จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๓ – ๑๑๔.

^{๒๗๘} “การอภิปรายเรื่อง “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับความยุติธรรม” ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันพุธที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๐ ใน วารสารกฎหมาย ๑๑,๓ (สิงหาคม – พฤศจิกายน ๒๕๓๐) : ๑๑๖, ๑๒๗.

การลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์นี้ อาจหมายถึง กรณีใดกรณีหนึ่งระหว่างพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายที่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย หรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่มีการดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงถือเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายที่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้ว

สำหรับกรณีหลังจะเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะเป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน กล่าวคือเป็นไปตามมาตรา ๑๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว” โดยมาตรา ๑๔๑ บัญญัติให้ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบและก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างดังกล่าวแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๕๑ บังคับโดยอนุโลม อีกทั้งมาตรา ๒๙๑ ที่บัญญัติให้ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้รับความเห็นชอบโดยรัฐสภาแล้ว ก็บัญญัติให้ใช้มาตรา ๑๕๑ โดยอนุโลมเช่นกัน

๔.๓.๑.๔ การประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว หรือถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีการประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น

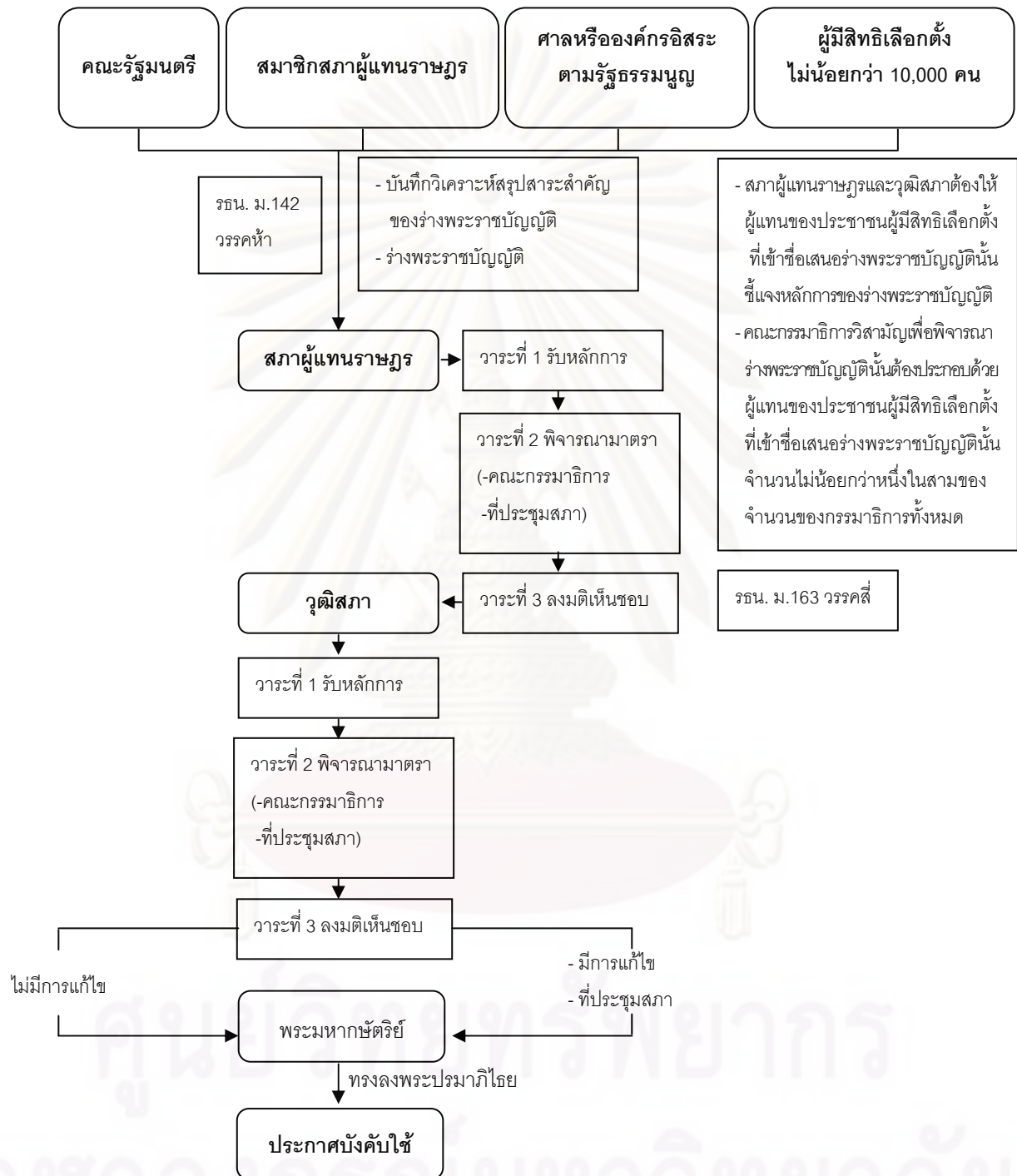
ราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) แปลว่า หนังสือเป็นที่เพ่งดูราชกิจมีที่มาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้งโรงพิมพ์หลวงขึ้นทำหน้าที่ผลิตข่าวสารของทางราชการเพื่อเผยแพร่ให้ราษฎรได้ทราบทั่วถึงกัน โดยเริ่มพิมพ์หมายประกาศต่างๆ มีลักษณะอย่างหนังสือพิมพ์ข่าวใช้ชื่อว่า “ราชกิจจานุเบกษา”

ดังนั้นราชกิจจานุเบกษาก็หมายถึง หนังสือของทางราชการที่จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีกำหนดออกเป็นประจำ เดิมใช้เป็นแหล่งในการแจ้งข่าวเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจต่างๆ เช่น ประกาศพระบรมราชโองการ ปัจจุบันใช้เป็นแหล่งสำหรับแจ้งข่าวกิจการของทางราชการและลงประกาศเกี่ยวกับกฎหมายและกฎต่างๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

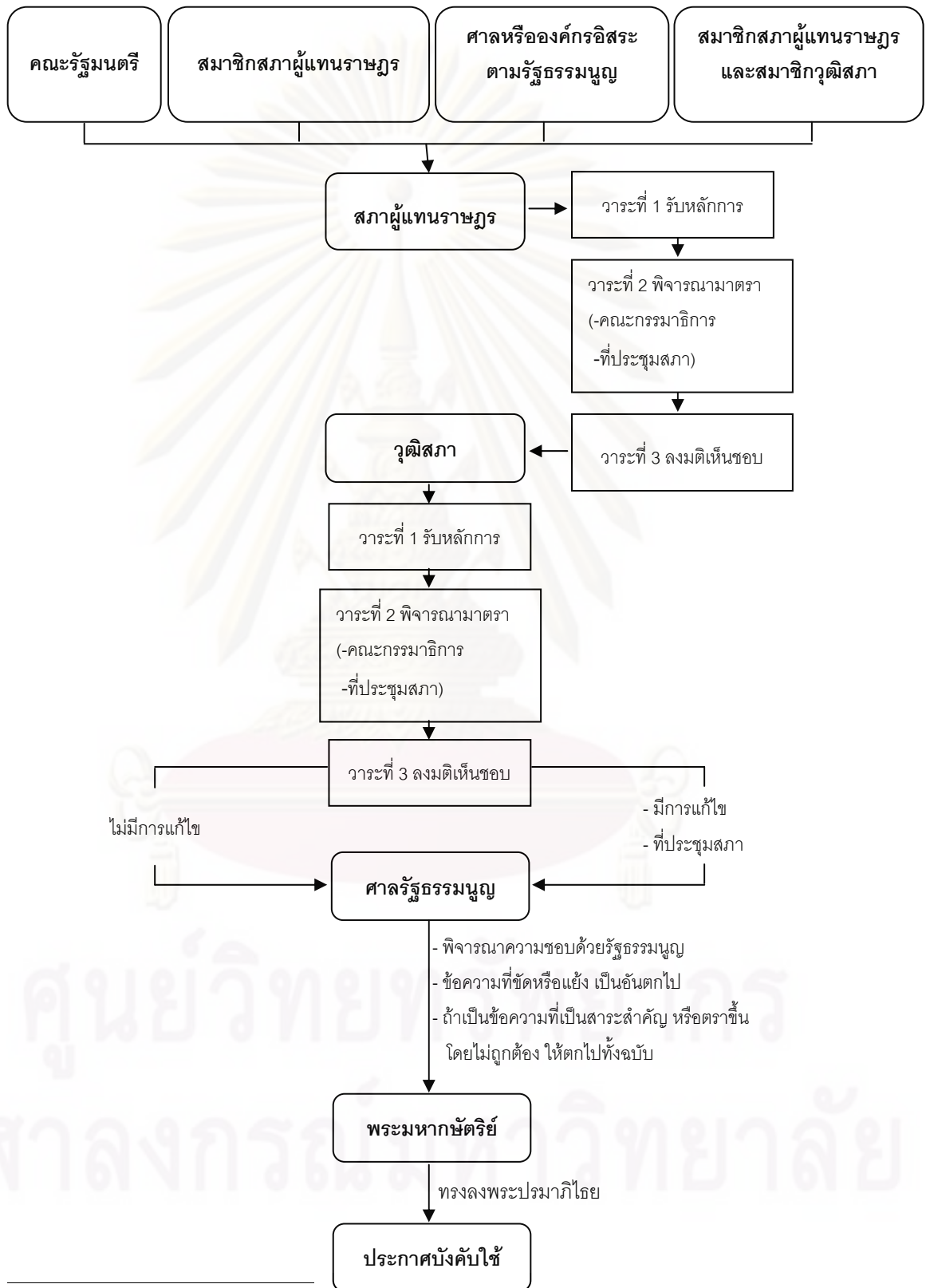
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิแสดงกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติ^{๒๗๙}



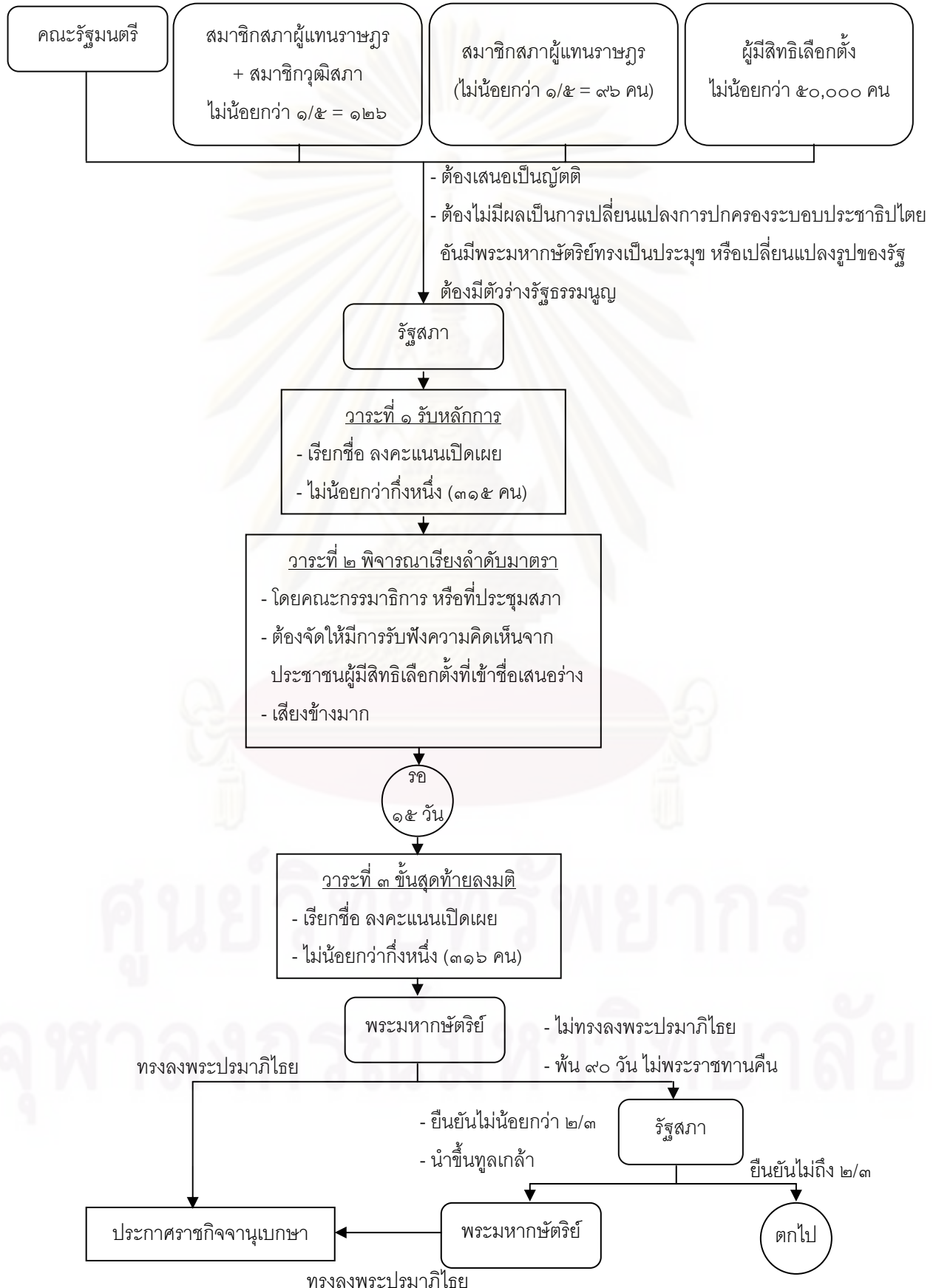
^{๒๗๙} กาญจนารัตน์ สิวีโรจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย : กระบวนการตรากฎหมาย (นันทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑), หน้า ๒๓.

แผนภูมิแสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ^{๒๘๐}

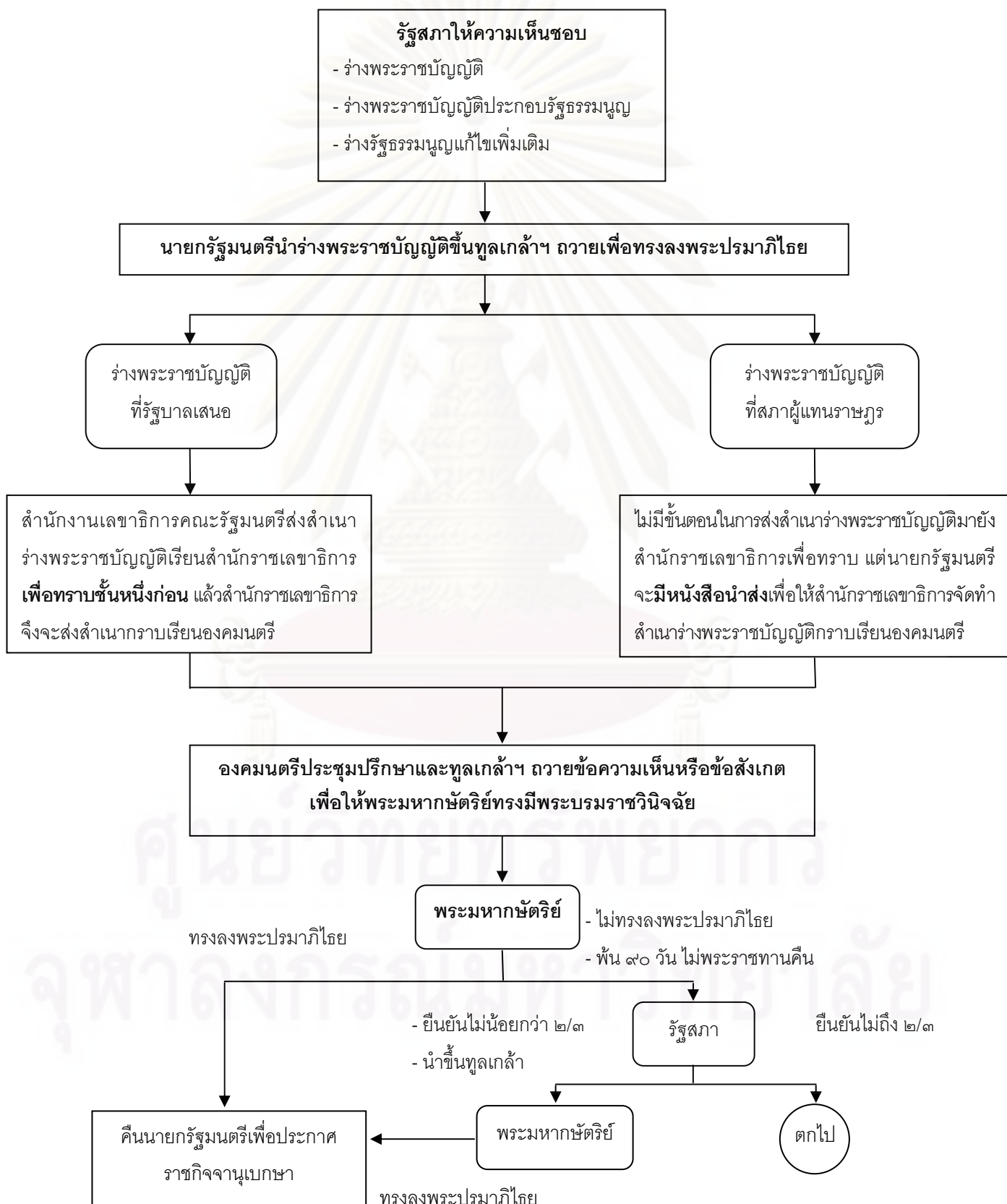


^{๒๘๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘

แผนภูมิแสดงกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



แผนภูมิแสดงขั้นตอนการนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย



๔.๓.๒ รูปแบบของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย

๔.๓.๒.๑ พิจารณาตามเหตุแห่งการยับยั้งร่างกฎหมาย

(๑) การยับยั้งตามเนื้อหาของร่างกฎหมาย (Merits)

เนื้อหาของร่างกฎหมายคือ แนวทางหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ที่ต้องมีขึ้นหรือที่จำต้องแก้ไขเพิ่มเติม โดยเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีเจตนารมณ์เช่นไร หรือมีความประสงค์จะควบคุม หรือคุ้มครอง หรือกำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดอย่างไร หรือผู้ใช้กฎหมายมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไรบ้าง และที่สำคัญก็คือ ถ้ากำหนดให้ราษฎรมีหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว การฝ่าฝืนจะมีโทษอย่างไร ดังนั้นเนื้อหาของร่างกฎหมายจะมีความสำคัญเกี่ยวกับความต้องการถึงการบัญญัติเรื่องอะไร มากกว่าการค้นหาเหตุผลในการบัญญัติร่างกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีที่มีกฎหมายเดิมอยู่แล้ว การยับยั้งร่างกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจึงต้องพิจารณาว่ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับเดิมหรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เว้นแต่จะมีเจตนารมณ์ที่จะยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมนั้นเสีย ดังนั้นการยับยั้งเนื้อหาของร่างกฎหมายจึงต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมายใน ๒ ประการ กล่าวคือ

(๑) ต้องพิจารณาและเนื้อหาของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้น

เนื้อหาของกฎหมายในประการนี้ขึ้นอยู่กับหลักการของร่างกฎหมายแต่ละฉบับว่า มีความประสงค์ในเรื่องอะไร อย่างไร และแค่นั้นเพียงไร ในการพิจารณาหลักการและเนื้อหาของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้นนั้น เนื้อหาของร่างกฎหมายดังกล่าวจะปรากฏซึ่งความประสงค์เกี่ยวกับกฎหมายนั้นแล้ว มิพักต้องตีความตามเนื้อหาของร่างกฎหมายอีก เพราะหากมีการตีความแล้ว ทำให้เกิดการไม่แน่นอนว่าข้อความอันเป็นเนื้อหาที่อยู่ในร่างกฎหมายมีเพียงเท่าที่ร่างกฎหมายได้ปรากฏ ซึ่งจะมีปัญหาตามมาว่ามีความหมายครอบคลุมความประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ในตอนเริ่มจะร่างกฎหมายหรือไม่

(๒) ต้องพิจารณาหลักการและเนื้อหาของกฎหมายที่กฎหมายฉบับอื่นบังคับให้ต้องบัญญัติ

ในการยับยั้งร่างกฎหมายตามเนื้อหา นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายที่ประสงค์ให้บัญญัติขึ้นแล้ว ยังต้องพิจารณาว่าเนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้นมีกฎหมายฉบับอื่นบังคับให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ กล่าวคือ เนื้อหาของกฎหมายประเภทนี้เป็นการบังคับให้ต้องบัญญัติกฎหมายให้มีรายละเอียดต่างๆ ตามที่ได้กำหนดไว้^{๒๔๑}

(๒) การยับยั้งตามแบบของกฎหมาย (Technical Form)

“แบบของกฎหมาย” หมายถึง การใช้ถ้อยคำหรือวิธีการในการเขียนในเรื่องเดียวกันหรือในประเด็นเดียวกันในหลายๆ โดยผูกมัดอยู่กับแบบอย่างของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วและได้ถือปฏิบัติมาช้านานจนเรียกได้ว่าเป็นจารีตประเพณี^{๒๔๒}

โดยข้อเท็จจริงแล้ว แบบของกฎหมายในแต่ละแบบล้วนแล้วแต่มีเหตุผลอยู่เบื้องหลังทั้งสิ้น ซึ่งหากนำเอาเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังแบบของกฎหมายแต่ละแบบมาศึกษาและวิเคราะห์ ทำให้จำแนกประเภทของแบบของกฎหมายออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ

(๒.๑) แบบของกฎหมายที่แน่นอนตายตัว

แบบของกฎหมายประเภทนี้เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นรายละเอียดพื้นฐานของกฎหมายที่จำต้องมี เพราะหากขาดพื้นฐานข้อใดข้อหนึ่งไปแล้วกฎหมายก็อาจจะไม่สมบูรณ์ในตัวเอง อีกทั้ง ยังอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือเกิดปัญหาที่จะต้องตีความตั้งแต่เริ่มต้นก็ได้ ซึ่งพื้นฐานดังกล่าวนั้นก็ ได้แก่

(๑) ลำดับชั้นของกฎหมาย เป็นการกำหนดลำดับศักดิ์หรือฐานะของกฎหมายฉบับนั้นๆ ว่าเป็นกฎหมายในลำดับใด เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง เป็นต้น อันจะเป็นประโยชน์

^{๒๔๑} กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, “การร่างกฎหมาย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓๖ – ๑๔๑.

^{๒๔๒} หยุด แสงอุทัย, การร่างกฎหมาย ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย(กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๙๙.

ต่อไปในการร่างเนื้อหาของกฎหมายในรายละเอียด ทั้งยังเป็นกรชี้แนะให้เห็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปที่จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับด้วย

(๒) ชื่อกฎหมาย เป็นการชี้แนะให้ทราบถึงเรื่องหรือเนื้อหาที่กฎหมายฉบับนั้นบัญญัติได้ว่า มีรายละเอียดในเรื่องใดบ้าง และยังบ่งบอกให้ทราบถึงลำดับชั้นของกฎหมายด้วย เช่น กฎหมายที่ชื่อ “พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒” ชื่อของกฎหมายจะบอกให้ทราบว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายในลำดับชั้นของ “พระราชบัญญัติ” การตรากฎหมายนี้จะกระทำได้ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์และโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และกฎหมายนี้จะมีรายละเอียดเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องการสัญจรไปมาในทางบกเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

(๓) บทอาศัยอำนาจ เป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวได้ตราขึ้นมาโดยมีอำนาจหรือโดยถูกต้องหรือไม่ และยังทำให้สามารถตรวจสอบได้ด้วยว่ากฎหมายนั้นได้ตราขึ้นภายในขอบเขตอำนาจที่มีหรือภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายแม่บทได้ให้ไว้หรือไม่

(๔) วันใช้บังคับ เป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วน จะเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใดหรือในท้องที่ใดบ้าง และในบางกรณีก็อาจมีการระบุวันสิ้นสุดการใช้บังคับหรือระยะเวลาที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับไว้ด้วย

(๕) ผู้รักษาการ เป็นการแสดงให้เห็นว่าใครจะเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น รวมทั้งการมีอำนาจที่จะออกกฎหมายลำดับรองหรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนั้น

(๖) เนื้อหาของกฎหมาย โดยหลักแล้วเนื้อหาของกฎหมายนี้จะแบ่งออกเป็นมาตรา (หรือข้อขึ้นอยู่กับประเภทของกฎหมาย) เรียงลำดับกันไปตามขั้นตอนหรือความสำคัญของเรื่อง (บางกรณีอาจมีการแบ่งเป็นหมวด ส่วน หรือบรรพ)

(๗) ผู้รับสนองบรมราชโองการหรือผู้ออกกฎหมาย เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ซึ่งตรากฎหมายฉบับนั้นมีอำนาจที่จะตรากฎหมายได้หรือไม่ หรือผู้ใดซึ่งเป็นผู้สั่งให้ปฏิบัติการเช่นนั้น

แบบของกฎหมายประเภทนี้ นอกจากจะแน่นอนตายตัวโดยเนื้อหาสาระแล้ว ยังมีบางกรณีที่เป็นกรตายตัวโดยระเบียบของทางราชการอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพราะในการร่างกฎหมายในบางระดับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง

ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ วางรูปแบบของร่างกฎหมายไว้ โดยได้รวบรวมเอาพื้นฐานทั้ง ๗ ประการข้างต้นมาจัดเรียงลำดับ เป็นการบังคับไว้ว่าในร่างกฎหมายในแต่ละประเภทตามที่กำหนดจำต้องมีรูปแบบอย่างไรบ้าง และมีการจัดเรียงลำดับก่อนหลังกันอย่างไร

(๒.๒) แบบกฎหมายที่เลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การใช้ถ้อยคำหรือวิธีการเขียนกฎหมายที่กว่าจะได้รับการยอมรับให้ยึดถือเป็น “แบบของกฎหมาย” ได้นั้น ล้วนแล้วแต่มีที่มาและเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังทั้งสิ้น ดังนั้น การที่จะหยิบยกเอาแบบกฎหมายแบบใดไปใช้จึงย่อมสามารถทำได้โดยการให้เหตุผลได้ว่าเพราะเหตุใดจึงได้ใช้ถ้อยคำหรือเขียนโดยวิธีนั้น ซึ่งหากกระทำเช่นนี้ได้ย่อมจะเป็นการดีและเหมาะสมมากกว่าจะกล่าวอ้างเพียงว่าเนื่องจากเป็น “แบบ” เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแบบกฎหมายมีมากมายหลายแบบ การที่จะเลือกเอาแบบใดมาใช้ ผู้ร่างกฎหมายย่อมต้องเลือกใช้แบบที่เหมาะสมที่สุด กล่าวคือ มีความหมายชัดเจนและตรงตามความต้องการหรือเจตนารมณ์มากที่สุด ซึ่งเหล่านี้ก็คือเหตุผลของผู้ร่างกฎหมายนั่นเอง

แบบกฎหมายประเภทนี้อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) การใช้ถ้อยคำ การยับยั้งร่างกฎหมายตามแบบที่ต้องพิจารณาถึงการใช้ถ้อยคำนั้น ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของถ้อยคำที่ใช้ในการร่างกฎหมายว่าจะต้องลงรอยเดียวกัน สั้นแต่ได้ใจความ สามารถสื่อความหมายได้ จัดประโยคให้เหมาะสม โดยต้องใช้ประโยคสั้น เลือกใช้ประโยคหรือวิธีการที่จะทำให้เข้าใจได้ชัดเจนที่สุด และต้องกล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก่อน ไม่สมควรตั้งต้นประโยคด้วยช้อยกเว้น เลือกใช้ถ้อยคำที่แสดงกาลเวลาให้เหมาะสม และเลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายธรรมดา หากจำต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างไปให้ใช้คำนิยาม โดยให้ใช้เฉพาะกรณีที่เป็นเท่านั้น อีกทั้ง ยังต้องคำนึงถึงการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน และเคยมีการใช้ในกฎหมายอื่นมาก่อนแล้ว

(๒) วิธีการร่างกฎหมาย ในการร่างกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงสาระของบทบัญญัติที่ยกอ้างว่ามีสาระสำคัญเป็นเช่นไร เช่น เป็นการ

กำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นใหม่ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิมที่มีอยู่แล้วและกำหนดรายละเอียดขึ้นใหม่ หรือเป็นการยกเลิกบทบัญญัติเดิมไปทั้งหมดโดยไม่มีการบัญญัติรายละเอียดอื่นใดขึ้นมาแทน เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ ล้วนมีความแตกต่างในเรื่องของ “แบบ” แยกไปตามประเภทของบทบัญญัติ^{๒๔๓}

โดยที่ขอบเขตของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายจะหมายถึงเฉพาะที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นชอบด้วยกับเนื้อหาของร่างกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากความผิดพลาดเกี่ยวกับแบบของร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นแบบที่แน่นอนตายตัวหรือแบบที่เลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมก็ตาม คณะองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ย่อมหาหรือเป็นการภายในกับสำนักราชเลขาธิการเพื่อประสานงานติดต่อไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องเสียก่อนที่จะทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป อันมิให้เป็นการระคายเบื้องพระยุคลบาทของพระองค์

๔.๓.๒.๒ พิจารณาตามวิธีการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

(๑) การยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาด (Absolute Legislative Veto)

การยับยั้งร่างกฎหมายแบบเด็ดขาดนี้ เป็นอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายในลักษณะที่ผู้มีอำนาจยับยั้งนั้นหากใช้สิทธิยับยั้งแล้ว ก็จะทำให้ร่างกฎหมายตกไปทันที ซึ่งอาจเป็นการขัดต่อเจตจำนงของประชาชนในการออกกฎหมาย อันถือว่าเป็นข้อเสียของการยับยั้งลักษณะนี้^{๒๔๔} ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ ที่มีได้บัญญัติขั้นตอนสุดท้ายในการนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเ็นยันกลับไปแล้ว และพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยกลับมาอีกครั้งว่า จะให้มีขั้นตอน

^{๒๔๓} กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, การร่างกฎหมาย : แบบของกฎหมาย, วารสารกฎหมาย ๑๔ (ตุลาคม ๒๕๓๖) : ๑๐๓ - ๑๒๗.

^{๒๔๔} หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๕๙ และ ๑๐๖.

ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยนายกรัฐมนตรีได้เลยหรือไม่ เช่นนี้จึงถือได้ว่าเป็นการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งในลักษณะเด็ดขาด

(๒) การยับยั้งร่างกฎหมายแบบถ่วงเวลา (Suspension Legislative Veto)

ลักษณะการยับยั้งเพื่อถ่วงเวลา เป็นอำนาจยับยั้งกฎหมายในลักษณะชั่วคราวเพื่อให้ไปตรึงตรองและตรวจสอบซึ่งเป็นถ่วงเวลาเท่านั้น ถ้ายืนยันว่าถูกต้องจะยืนยันขึ้นมา พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายแบบถ่วงเวลานี้เป็นการยับยั้งร่างกฎหมายแบบไม่เด็ดขาด ซึ่งยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ไปทบทวน โดยมีการกำหนดรูปแบบไว้ ๒ ประการคือ

(๑) รูปแบบการไม่แสดงออกอย่างชัดเจน คือ ทรงไม่รับหรือทรงไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่รัฐสภาเสนอขึ้นมาต่อเนื้อหาของร่างกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดระยะเวลาว่า หากครบระยะเวลาตามกำหนดแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ทรงส่งกลับร่างกฎหมายย่อมถือว่า พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว

(๒) ทรงพระราชทานคืนมา การที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมายังรัฐสภานั้น มิได้มีผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปแต่ประการใด แต่มีผลให้รัฐสภาจะต้องนำกลับมาทบทวนใหม่ และถ้าหากรัฐสภายืนยันที่จะให้ร่างกฎหมายนั้นผ่านออกเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมถือเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

วัตถุประสงค์ของการยับยั้งร่างกฎหมายแบบถ่วงเวลา มีเพื่อมิให้รัฐสภาบัญญัติกฎหมายโดยขาดความรอบคอบ ซึ่งถ้ามีการยับยั้งแบบถ่วงเวลาแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงมีเวลาพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น รวมไปถึงให้คณะองคมนตรีถวายคำปรึกษาด้วย ถือได้ว่าเป็นวิธีการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติวิธีการหนึ่ง และในระหว่างที่ร่างกฎหมายนั้นถูกยับยั้งไว้ ย่อมเป็นโอกาสของรัฐสภาที่จะได้ทราบสาธารณสมบัติเกี่ยวกับหลักการของร่างกฎหมายนั้นๆ ซึ่งเป็นธรรมดาที่รัฐสภาเองจะต้องคล้อยตามเสียงมติของประชาชน อีกทั้งเพื่อเป็นโอกาสแก่รัฐสภาได้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่อง ซึ่งหากจะให้กฎหมายนั้น

ประกาศใช้เสียก่อนแล้วบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในภายหลังนั้น อาจเกิดแต่ความเสียหาย
อย่างมากมาย^{๒๘๕}

๔.๓.๓ หลักการเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการ ยับยั้งร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

๔.๓.๓.๑ เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการถวายพระราชอำนาจ
ของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลง
พระปรมาภิไธยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เมื่อวันที่
๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ แล้ว พระองค์ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งแก่คณะราษฎรผู้ทำการอภิวัฒน์
เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศสยามจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ
รัฐธรรมนูญว่า ให้ใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามนี้เป็นการชั่วคราว
แล้วให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตั้งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อพิจารณา
บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
นี้ จะพบว่า มิได้มีบทมาตราใดกล่าวถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่าง
กฎหมาย

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน
๒๔๗๕ หลวงประดิษฐมนูธรรมได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
เป็นฉบับชั่วคราวที่ร่างในเวลาฉุกเฉิน อาจมีข้อบกพร่อง จึงควรให้มีอนุกรรมการขึ้นเพื่อตรวจ
แก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมจึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง
แผ่นดินรวม ๗ ท่าน มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
และหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นเลขาธิการ

ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีการประนีประนอม
ระหว่างคณะราษฎร ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และพระมหากษัตริย์ตลอดเวลา ซึ่งรวมถึงการพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังปรากฏในคำแถลงของประธานอนุกรรมการฯ ต่อสภา
ผู้แทนราษฎรว่า

^{๒๘๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙.

“...ในการร่างพระธรรมนูญนี้ อนุกรรมการได้ทำการติดต่อกับ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจจะกล่าวได้ว่า ได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอด ในร่างที่เสนอมานี้ ได้ทูลเกล้าฯ ถวาย และทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว และที่กล่าวได้ว่า ทรงเห็นชอบนั้น ไม่ใช่แต่เพียงทรงเห็นชอบด้วย อย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งกว่านั้น เป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก...”^{๒๘๖}

ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายไว้ใน มาตรา ๓๙ ความว่า

“ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันประธานคณะกรรมการราษฎร ทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ร้ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสิบห้าวัน ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของมาตรานี้ไว้ว่า

“รัฐธรรมนูญบ้านใดเมืองใดในโลกนี้เขามีข้อความทำนองนี้ ทุกแห่ง และเหตุผลทำไมจึงมีข้อความตั้งนี้ก็ตั้งที่เรียนไว้แล้วว่า หลักในธรรมนูญทุกแห่ง ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่ว่าดีหรือไม่นั้น ก็อยู่ที่การถ่วงหน่วงเหนี่ยวซึ่งกันและกันในอำนาจต่างๆ ว่าพอเพียงหรือไม่ ถ้าแม้ว่าพอเพียงแล้วก็นับว่าดี และเหตุใดจึงต้องมีเช่นนั้นนั้นเข้าใจว่าจะทราบ กันแล้วในเมืองอื่นที่เขามีสองสภา เช่น สภากลาง สภานบนั้น วิธีดำเนินการก็ต้องจากลวงไปบน แล้วจึงถึงพระเจ้าแผ่นดิน ส่วนของเรานั้นมีเพียงสภาเดียวจึงต้องการ เพื่อแสดงให้คนทั้งหลาย เห็นในอันจะให้ความไว้เนื้อเชื่อใจ แต่ว่ากิจการใดต่างฝ่ายต่างจะวิ่งไปโดดเดี่ยวนั้นไม่ได้ ฉะนั้น จึงต้องมีเครื่องจักรคอยหน่วงเหนี่ยวกัน สำหรับการทำร่างพระราชบัญญัตินั้นทูลเกล้าฯ ถวายนี้ ถ้าพระองค์ท่านไม่เห็นด้วยก็จะระงับไว้ได้เดือนหนึ่ง แล้วเรามาดำาริกันอีกครั้งหนึ่งในร่างตามที่ได้

^{๒๘๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔/ ๒๔๗๕ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ (พระนคร: ม.ป.ป.), หน้า ๓๕๙ - ๓๖๐.

ถวายเป็น เมื่อเห็นตามเดิมแล้วก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกทีหนึ่ง คราวนี้แม้พระองค์ท่านไม่ทรงเห็นด้วยก็จะระงับหนองเหนียวไว้ได้ ๑๕ วัน และถ้าไม่พระราชทานลงมาเราก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้...” ซึ่งที่ประชุมสมาชิกทั้งหมดลงมติเห็นชอบตามร่างที่เสนอ^{๒๔๗}

ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น มิได้มีการอภิปรายบทบัญญัติมาตรานี้แต่อย่างใด แต่มีเพียงการแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อยเท่านั้น ทำให้เห็นได้ว่า คณะอนุกรรมการทั้งหลายเห็นชอบที่จะมีการเห็นด้วยซึ่งอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมาย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเพื่อเหตุผลประการที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่มีกำหนดให้มีวุฒิสภา เฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่เป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย พิจารณาร่างกฎหมายและยินยอมเห็นชอบต่อร่างกฎหมายนั้น ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้สภาผู้แทนราษฎรตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้อย่างตามอำเภอใจ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติกลไกในระบบรัฐสภาโดยการให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐมีพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ที่ทรงริเริ่มขึ้นได้เองในการที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยต่อร่างกฎหมายฉบับใดๆ ก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยได้ และการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยต่อร่างกฎหมายซึ่งอาจจะมีการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายตามมาหรือไม่ก็ได้ นี้ จึงถือว่าเป็นการหนองเหนียวในอำนาจนิติบัญญัติระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับพระมหากษัตริย์ประการหนึ่ง

ต่อมาเมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบให้ บังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว จึงได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแด่พระมหากษัตริย์ เพื่อพระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับ ปรากฏตามมาตรา ๓๘ ที่ว่า

“เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”^{๒๔๘}

และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการออกกฎหมายระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับพระมหากษัตริย์ตามความในมาตรา ๓๙ ที่ว่า

^{๒๔๗} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๗/ ๒๔๗๕ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕, หน้า ๔๘๕ - ๔๘๖.

^{๒๔๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ หน้า ๕๔๒ วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕.

“ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ร้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”^{๒๔๙}

๔.๓.๓.๒ ขั้นตอนการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์

ตามมาตรา ๑๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นำนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นำนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว” สามารถพิจารณาขั้นตอนการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ดังนี้

(๑) ขั้นตอนนายกรัฐมนตรีถวายร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

(๑.๑) พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา

^{๒๔๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔๒ - ๕๔๓.

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย
ร่างพระราชบัญญัตินั้น พระมหากษัตริย์อาจทรงแจ้งให้รัฐสภาทราบว่าจะไม่ทรงเห็นชอบด้วยนั้น
เป็นเพราะเหตุใดก็ได้ หรือจะแจ้งให้ทราบเพียงว่า ไม่ทรงเห็นชอบด้วยโดยไม่ให้เหตุผลก็ย่อมได้
ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่พระราชอัธยาศัย และรัฐสภามีหน้าที่จะต้องนำมาปรึกษากันใหม่เช่นเดียวกัน

คำว่า “ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ”

หมายความว่า ไม่ทรงเห็นชอบด้วยในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาถวายคำแนะนำและ
ยินยอมให้ตราขึ้นเป็นกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นว่าไม่ทรงเห็นด้วยในเนื้อหาแห่งพระราชบัญญัตินั้นทั้งหมด
หรือทรงเห็นด้วยในเนื้อหานั้นแต่เพียงบางส่วน หรือทรงเห็นด้วยในเนื้อหานั้นทั้งหมด แต่ไม่ทรงเห็น
ด้วยในวิธีดำเนินการที่จะให้เป็นไปตามเนื้อหา หลักการนั้นๆ และเพื่อให้เป็นไปตามพระมหา
กรุณาธิคุณที่พระองค์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยต่อร่างพระราชบัญญัติเป็นอย่างไรแล้ว พระองค์
มักจะแสดงเหตุผลของการที่ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติเพื่อที่รัฐสภาจะได้มีโอกาส
นำเอาข้อบกพร่องของพระมหากษัตริย์มาพิจารณาพิจารณาใหม่โดยรอบคอบ

การที่พระมหากษัตริย์จะให้เหตุผลในการที่ไม่
ทรงเห็นชอบ โดยพระองค์ทรงพระมหากรุณาธิคุณแสดงให้รัฐสภาทราบถึงวิธีการอย่างอื่นที่มี
ละเอียดรอบคอบนั้น ย่อมไม่ทำให้ถือว่าพระมหากษัตริย์มิได้วางพระองค์เป็นกลาง แม้ว่า
พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์จะสอดคล้องกับฝ่ายข้างน้อยในรัฐสภาก็ตาม ทั้งนี้
เพราะพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายแก่พระมหากษัตริย์ในการที่จะยับยั้งร่างกฎหมายตาม
ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยนี้ เป็นการถวายในฐานะที่
พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของปวงชนชาวไทย ที่แม้ว่ารัฐสภาจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
มาแล้วก็ตาม การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาโดยการถวายพระราชอำนาจในการยับยั้ง
ร่างกฎหมายแด่พระมหากษัตริย์เพื่อให้พระองค์ทรงพิจารณาและมีพระบรมราชวินิจฉัยอีกครั้ง
หนึ่งก่อนหน้าที่จะใช้เป็นกฎหมายบังคับกับราษฎร ย่อมเป็นหลักการสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นของ
ระบอบรัฐสภา ฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงสามารถริเริ่มใช้อำนาจยับยั้งได้ด้วยพระองค์เอง
และทรงใช้อาจเป็นอิสระในการที่จะทรงพระราชทานความเห็นมายังรัฐสภา

การที่พระมหากษัตริย์แจ้งให้รัฐสภาทราบว่าจะ
ไม่ทรงให้ความเห็นชอบนี้เป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายแก่พระมหากษัตริย์โดยแท้
ฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีจะ
ถวายคำแนะนำเป็นการภายในก็ได้ และพระบรมราชวินิจฉัยในกรณีนี้ไม่ต้องให้รัฐมนตรีลงนาม

รับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีที่จะทรงแจ้งให้รัฐสภาทราบพระบรมราชวินิจฉัย จึงไม่มีเหตุผลที่จะให้คณะรัฐมนตรีมาถวายแนะนำจึงจะมีพระบรมราชวินิจฉัยได้

อนึ่ง ในเรื่องนี้มีบางท่านให้ความเห็นว่าการที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจยับยั้งเฉพาะในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาไม่เห็นพ้องต้องกันในร่างพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งจึงจะทรงใช้พระราชอำนาจนั้นได้^{๒๙๐} และบางท่านเห็นว่า ตามมาตรานี้ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงไม่ริเริ่มใช้พระราชอำนาจ รัฐสภาก็มีหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่อยู่แล้ว ซึ่งในกรณีที่ทรงไม่ริเริ่มใช้เช่นนี้คณะรัฐมนตรีไม่มีทางถวายคำแนะนำได้ ทั้งนี้ แสดงว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งกฎหมายได้โดยพระองค์เอง ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์พระราชทานร่างพระราชบัญญัติมายังรัฐสภาโดยตรง แม้ว่าผู้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายคือ นายกรัฐมนตรี การที่บัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เองไปยังรัฐสภาได้โดยตรง^{๒๙๑}

ผู้เขียนเห็นว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ เป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายให้เป็นพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงริเริ่มใช้ได้โดยพระองค์เอง เพียงแต่มิได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยพระมหากษัตริย์มีต้องทรงรอคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งเสียก่อน จึงจะทรงใช้พระราชอำนาจนั้นได้

(๑.๒) พระมหากษัตริย์มิได้ พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมาเมื่อพ้นเก้าสิบวัน

กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมายังรัฐสภาภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวาย

^{๒๙๐} ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม ๒, หน้า ๑๙๕.

^{๒๙๑} หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๙๓.

ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวกับเรื่องนี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการแจ้งให้รัฐสภาทราบ โดยแจ้งต่อประธานสภาว่าได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัตินั้นแต่พระมหากษัตริย์ในวันใด ซึ่งในเรื่องวันทูลเกล้าฯ ถวายนี้ ต้องถือเอาวันที่ ตามระเบียบปฏิบัติร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถึงแต่องค์พระมหากษัตริย์ ส่วนพระมหากษัตริย์ จะทรงทราบข้อความแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ในวันนั้นหรือไม่? สำคัญ

เมื่อรัฐสภาเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติแล้ว รัฐสภาต้องส่งให้นายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ให้ความเห็นชอบ ก็ทรงแจ้งให้รัฐสภาทราบ โดยพระราชทานร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภาด้วย แต่ถ้าในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธย ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการส่งร่างพระราชบัญญัติคืนให้แก่นายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่ เห็นชอบด้วย ไม่ว่าจะจะมีพระบรมราชวินิจฉัยประกอบมาด้วยหรือไม่ หรือไม่ได้พระราชทานคืนร่างพระราชบัญญัติมายังรัฐสภาภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (โดยปกติแล้วจะกำหนดไว้ ๙๐ วัน) รัฐสภาก็จะปรึกษาหารือกันใหม่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของประธานสภาจะเรียกประชุมรัฐสภา

ในกรณีที่รัฐสภาจะปรึกษากันใหม่ มีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑) ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ และรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับพระมหากษัตริย์และไม่ลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

(๒) ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นแต่เพียงบางส่วน เช่น โดยทรงพระราชทานข้อชี้แนะหรือคำแนะนำต่อปัญหาบางข้อ ที่รัฐสภาไม่ได้คำนึงถึง หรือปรากฏชัดเจนว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นยังบกพร่องอยู่ เช่น ข้อความในมาตราต่างๆ ขัดแย้งกัน อันนับว่าเป็นการปลั่งผลาดของรัฐสภา และถ้ารัฐสภาเห็นพ้องด้วยกับพระมหากษัตริย์ รัฐสภาก็ไม่ลงมติยืนยันเช่นเดียวกัน ร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็เป็นอันตกไป แต่ถ้ารัฐสภาประชุมปรึกษาแล้วเห็นว่าน่าจะต้องคณะกรรมการไปพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามความเห็นของพระมหากษัตริย์ เพียงเท่าที่รัฐสภาเห็นชอบด้วย ในกรณี เช่นว่านี้ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการยกร่างขึ้น ต้องถือว่าเป็นร่างใหม่ของรัฐสภาและ ต้องใช้วิธีดำเนินการอย่างร่างใหม่ทุกประการ เป็นแต่ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีผู้เสนอถูกต้อง

ตามข้อบังคับการประชุมมาแล้ว แต่ทั้งนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่รัฐสภาจะได้ตราไว้เป็นข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภา

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยมาหลังจากเก้าสิบวัน แต่รัฐสภายังไม่ทันปรึกษาร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง รัฐสภาจะใช้พระบรมราชวินิจฉัยนั้นเป็นรากฐานในการประชุมปรึกษากันใหม่ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า กำหนดเวลาเก้าสิบวันมีผลเพียงแต่กำหนดให้เป็นเวลาสำหรับการตั้งต้นในการที่จะต้องปรึกษากันใหม่อีกครั้งหนึ่งเท่านั้น มิได้เป็นข้อจำกัดในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงชี้แจงต่อรัฐสภาหลังจากเวลาเก้าสิบวัน ฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงยังทรงมีพระราชอำนาจที่จะชี้แจงให้รัฐสภาทราบเหตุผลได้อยู่เสมอ ถ้าหากรัฐสภายังไม่ได้มีมติเด็ดขาดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยนัยเช่นเดียวกัน แม้แต่พ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันไปแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมา แต่รัฐสภายังไม่ทันได้ลงมติยืนยันตามเดิม ถ้าพระมหากษัตริย์พระราชทานพระปรมาภิไธยลงมา รัฐสภาก็ต้องงดการปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสีย และนายกรัฐมนตรีนี่มีหน้าที่นำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป^{๒๙๒}

(๒) ขั้นตอนนายกรัฐมนตรีกวายนร่างพระราชบัญญัติ แต่พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง

การที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันหลังจากที่รัฐสภาลงมติยืนยันอีกครั้งหนึ่งนั้น ในทางรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องสละราชสมบัติ เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยอันเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยแล้ว จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐสภาต่อประชาชนเองในการที่จะตัดสินว่า ควรเห็นพ้องกับพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์หรือยืนยันตามมติของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนพระองค์โดยเฉพาะ หรืออาศัยเหตุผลที่ไม่ชอบด้วยศีลธรรม หรือเป็นการปฏิบัติตามอำเภอใจของพระองค์ อำนาจในทางสังคมอาจบังคับให้พระองค์สละราชสมบัติได้ ส่วนเหตุผลในการให้เวลาที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเพียงสามสิบวัน ก็เพราะในขั้นนี้เป็นปัญหาที่ว่า จะทรงยอมลงพระปรมาภิไธยหรือไม่

^{๒๙๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๖ - ๙๗.

เท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดเวลาเก้าสิบวันเพื่อพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในตอนแรกแล้ว^{๒๙๓}

สำหรับข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ไม่มีประโยชน์ เพราะเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งแล้ว รัฐสภาย่อมจะยืนยันตามมติเดิม โดยไม่คำนึงว่าเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งนั้นเป็นเหตุผลที่ดีหรือเหมาะสมแล้วหรือไม่ ศาสตราจารย์ ดร.หยุดแสงอุทัย มีความเห็นหลายประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องถือว่าสมาชิกรัฐสภาวินิจฉัยกิจการด้วยเหตุผล ไม่ใช่ด้วยความรู้สึกหรือเอาอารมณ์เป็นเกณฑ์ ฉะนั้นร่างพระราชบัญญัตินั้นผิดพลาดจริงๆ หรือมีวิถีทางที่จะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ก็ควรจะแก้ไขหรือให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปเสีย เพื่อเสนอใหม่คราวหน้า

ประการที่สอง ถ้าพระมหากษัตริย์พระราชทานเหตุผลลงมาว่า เพราะเหตุใดจึงไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น เหตุผลของพระมหากษัตริย์ย่อมจะได้รับการพิจารณาของรัฐสภาโดยเปิดเผย และเหตุผลนี้ ย่อมเป็นที่ทราบในหมู่ประชาชน เหตุผลที่รัฐสภาจะยกขึ้นอ้างเพื่อยืนยันมติเดิม ก็จะต้องเป็นเหตุผลที่ประชาชนพอจะรับฟังได้ มิฉะนั้น รัฐสภาเองอาจไม่ได้รับความนิยมนจากประชาชน อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ปฏิบัติการให้สมกับหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นระบอบที่มีการอภิปราย ซึ่งเป็นการยับยั้งไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ผู้ใช้อำนาจจะต้องดูว่าการกระทำนั้นมีเหตุผลหรือไม่ ไม่เช่นนั้นแล้วจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน โดยนัยนี้ระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้ประชาชนมีโอกาสควบคุมราชการแผ่นดินในทุกสาขา

ประการที่สาม แม้ตามรัฐธรรมนูญพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะมีน้อยก็จริง แต่พระราชอำนาจในทางสังคมด้วยพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์อาจมีมาก โดยเหตุนี้การที่รัฐสภาจะยอมต่อข้อทักท้วงของพระมหากษัตริย์มากน้อยเพียงใดนั้น นอกจากรัฐสภาจะต้องพิจารณาในแง่ที่ว่าข้อทักท้วงนั้นมีเหตุผลอันดี ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่สามารถทำได้หรือมีอุปสรรคต่างๆ ซึ่งทำให้การออกกฎหมายนั้นไม่คุ้มค่าหรือยังมีวิธีการ

^{๒๙๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๗ - ๙๘.

ที่ดีกว่านั้นแล้ว รัฐสภาจำเป็นต้องพิจารณาพระราชอำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์อีกด้วย ทั้งนี้ เพราะแม้รัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งก็ดี แต่อำนาจอธิปไตยก็เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์เป็นที่รักใคร่นับถือของราษฎร สมาชิกเหล่านี้ก็ต้องคล้อยตาม เพื่อให้ตรงกับเจตจำนงของราษฎร ซึ่งสมาชิกของรัฐสภาพึงจะไม่ก่อข้อขัดแย้งต่อพระมหากษัตริย์โดยไม่จำเป็น ถ้าไม่มีเหตุผลเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประเทศชาติอย่างสำคัญแล้ว และถ้าพระราชอำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์มีมาก รัฐสภาย่อมจะยอมต่อการที่พระมหากษัตริย์พระราชทานคำแนะนำหรือข้อชี้แนะต่างๆ เสมอ

(๒.๑) การลงมติโดยคะแนนเสียงสมาชิกสภายืนยัน
ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย

(๒.๑.๑) การใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา

คะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภา

ในการยืนยันการลงมติของสภาต่อร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย เริ่มต้นพิจารณาได้จากมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่บัญญัติว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแล้ว จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายใน ๑ เดือนนั้นก็ สภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายใน ๑๕ วันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้เป็นบังคับเป็นกฎหมายได้” เห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๙ ข้างต้น มิได้กำหนดข้อความไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใดว่าหลักเกณฑ์ในการลงมติยืนยันจะต้องการคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ เช่น ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เมื่อไม่ได้กล่าวไว้เป็นอย่างอื่น จึงหมายความว่าให้ใช้หลักเกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority)

ความขัดแย้งในแนวคิดเกี่ยวกับพระราช

อำนาจในการคัดค้าน (ยับยั้ง) ร่างกฎหมายและการลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์นี้เป็นข้อขัดแย้งสำคัญประการหนึ่งระหว่างคณะรัฐบาลชุดพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี

กับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ในช่วงแรกของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ภายหลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แล้วนั้น การนำเอาระบบรัฐสภาแบบของอังกฤษมาใช้ในประเทศไทยนี้ ยังคงอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ข้อขัดแย้งดังกล่าวจึงเป็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการปรับใช้รัฐธรรมนูญในช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ – ๒๔๘๙ ที่แสดงถึงความไม่ราบรื่นเท่าใดนัก โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงมีข้อเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยเฉพาะในประเด็นที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่ายังไม่มีความเหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ กล่าวคือ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสมในเรื่องการลบล้างซึ่งการคัดค้านของพระองค์ด้วยมติธรรมดา เพราะแสดงถึงการมิได้ถวายพระราชอำนาจในการคัดค้านอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพียงแต่สภายืนยันมติเดิมโดยเพียงเสียงข้างมากธรรมดาก็สามารถลบล้างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้แล้ว กล่าวคือ ทรงเห็นว่าเสียงข้างมากเพียงเสียงเดียวก็สามารถลบล้างได้แล้ว และการจะได้เสียงข้างมากในแบบธรรมดาดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่ง่ายมากและทรงให้เหตุผลว่าตามปกติก่อนที่จะให้สภาลบล้างคำคัดค้านของประมุขของชาติไทย ควรจะต้องให้ปรากฏแน่ชัดว่าราษฎรมีความเห็นด้วยกับนโยบายหรือกฎหมายนั้นจริงๆ พระองค์จึงทรงแนะนำวิธีการแก้ไขปัญหานี้เป็น ๓ วิธี^{๒๙๔} ดังนี้

วิธีแรก อาจใช้วิธีการต่างๆ เพื่อสอบถามความเห็นของราษฎรดังในต่างประเทศ เช่น วิธี Plebiscite* ที่ใช้กันอยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์

^{๒๙๔} ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. ๒๔๑๗ – พ.ศ. ๒๔๗๗, หน้า ๓๘๖ – ๓๘๙.

* ใน เรื่อง Plebiscite นี้ สามารถเปรียบเทียบกับประชามติ (Referendum) เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นได้ว่า การขอความเห็นชอบจากราษฎร โดยวิธีลงคะแนนเสียงที่เรียกว่า Plebiscite เป็นการขอความเห็นชอบอย่างเช่นเรื่องประมุขของรัฐควรเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี ซึ่งเป็นวิธีการขอความเห็นชอบจากราษฎรอีกวิธีหนึ่งนอกจากวิธีประชามติ

Plebiscite มักใช้ในกรณีพิเศษในปัญหาเกี่ยวกับการเมืองหรือชาติ เช่น การขอรับรองให้ราษฎรแสดงความไว้นใจในตัวบุคคลใด และให้ความเห็นรับรองเห็นชอบในการกระทำของบุคคลนั้น โดยประชามติจะมีความต่างกับ Plebiscite มาก แม้จะเป็นการขอความเห็นชอบจากราษฎรด้วยกันก็ดี ในการ

ที่มีการลงคะแนนทั้งประเทศให้นำมาใช้ในกรณีที่มีการจะลงล่างคำคัดค้านร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์

วิธีที่สอง อาจแก้ไขในส่วนของ การลงมติยืนยันของสภาเพื่อจะลงล่างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ในร่างกฎหมายได้นั้น จะต้องเป็นเสียงข้างมาก ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด จึงจะสามารถลงล่างการคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้ ซึ่งการนับเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น เท่ากับว่าไม่ได้ทำให้การคัดค้านของประมุขแห่งรัฐมีความหมายอะไรเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเองถึงครึ่งหนึ่งนั้น ก็หมายความว่า สภาอาจลงล่างคำคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้โดยเสียงของสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งจริงเพียง ๑ เสียง ซึ่งก็แปลว่า สภาอาจสนับสนุนนโยบายซึ่งราษฎรไม่เห็นด้วยจริงๆ หรือไม่ต้องการเลย ถ้าต้องการฟังเสียงประชาชนจริงๆ แล้ว จะต้องให้มีเสียงข้างมาก ๓ ใน ๔ เพื่อลงล่างคำคัดค้าน จึงจะควร ซึ่งหมายความว่า ต้องให้มีเสียงสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งจริงๆ ครึ่งหนึ่งเห็นด้วยกับการลงล่างนั้น

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นว่า ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ นี้ ให้เป็นว่า “ถ้าและสภาฯ ลงมติตามเดิมโดยมีเสียงข้างมาก ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด” หรือจะเติมข้อความให้ได้ผลเช่นนั้นลงไป “บทเฉพาะกาล” ก็ได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาฯ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมดแล้ว ก็ไม่ทรงรังเกียจที่จะให้สภาที่มาจากประชาชนลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ในการล้มล้างคำคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้ และการที่ทรงคัดค้านเช่นนี้ ไม่ใช่เพราะต้องการอำนาจแต่ “ข้าพเจ้ารู้สึกว่าเป็นผู้ที่ต้องรับความขัดท้อและรับผิดชอบโดยไม่มีอำนาจเลย จะเห็นวรั้งการกระทำของรัฐบาลหรือของสภาฯ มิได้เลย แต่ถ้ารัฐบาลทำอะไรที่ไม่ถูกใจคน ข้าพเจ้าก็ถูกติเตียนว่า ทำไมปล่อยให้ทำไปได้ ทำไมไม่ห้าม ซึ่งเป็นของน่ารำคาญเต็มทน และบางครั้งหนังสือพิมพ์ที่สนับสนุนรัฐบาลก็ชอบพูดขัดท้อด้วย เช่นว่า “ทรงเห็นด้วยและทรงยอมแล้ว” และเมื่อคัดค้านให้เป็นผลจริงๆ ไม่ได้แล้วยังขัดท้อกันอยู่อย่างนี้ก็เป็นภาระหนักมือมาก” และ “ถ้าไม่อยากจะถวายนอำนาจในการคัดค้านแก่พระมหากษัตริย์ให้มากขึ้น จะเปลี่ยนว่า

ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นฉบับหนึ่งแล้วเอาร่างนั้นเสนอให้ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาลงคะแนนรับรองว่าจะเอาหรือไม่แล้วก็เป็นประชามติไม่ใช่ Plebiscite (ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม ๑, หน้า ๒๙๗ - ๒๙๘.)

ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงคัดค้านกฎหมายใดๆ แล้วต้องให้มีการเลือกตั้งกันใหม่ แล้วเปลี่ยนวิธีเลือกสมาชิกประทีที่สอง หรือกำหนดวิธีการให้ราษฎรออกเสียงโดยตรงก็ดีเหมือนกัน แต่ถ้าปล่อยให้ เป็นอยู่อย่างนี้ย่อมมีเสี้ยนอยู่ได้เสมอว่า การปกครองตามที่เป็นอยู่คือ เป็นลัทธิเผด็จการทางอ้อม ไม่ใช่ Democracy จริงๆ เลย”^{๒๙๕}

วิธีที่สาม อาจจะใช้วิธียุบสภา เพื่อให้ มีการเลือกตั้งใหม่ โดยอาจจะระบุว่าถ้าพระมหากษัตริย์ทรงคัดค้านร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว ก็ต้องให้มีการเลือกตั้งสภาใหม่

และต่อมายังได้มีพระราชดำริเพิ่มเติม ในเรื่องนี้ตอนที่ทรงตอบคำสนองตอบพระราชบันทึกของคณะรัฐบาลที่คณะรัฐบาลได้อ้างอิง ไปถึงพระราชอำนาจยุบสภาตามมาตรา ๓๕ ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอยู่แล้วตาม รัฐธรรมนูญโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ ซึ่งทรงมีพระราชดำริ ในเรื่องนี้อย่างสรุปเป็นสาระสำคัญได้ว่า พระองค์ทรงเห็นว่าพระราชอำนาจยุบสภาตามมาตรา ๓๕ นั้น เป็นพระราชอำนาจในทางข้อเท็จจริงที่มีได้ทรงจะใช้ได้อย่างแท้จริงด้วยพระองค์เองแต่ประการใด ทั้งนี้ โดยทรงอ้างว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมาทรงเคยขอให้คณะรัฐบาลยุบสภา แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ ยินยอมตามที่พระองค์ขอ และยังได้สรุปโดยเห็นว่าวิธีที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องการคัดค้าน ร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ที่จะเหมาะสมที่สุดคือ การให้สภาดมตียืนยันในการลบล้าง การคัดค้านของพระองค์ได้โดยจะต้องมีคะแนนยืนยัน ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา และทรงเสริมอีกว่าควรที่จะเพิ่มเติมเนื้อหาในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า หากมีกรณีที่ พระมหากษัตริย์ทรงทักท้วงหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติใด สภาผู้แทนราษฎรเป็นอันต้องยุบไปเอง โดยปริยายในคราวเดียวกันนั้น โดยที่ไม่ต้องมีกระบวนการที่ต้องมีรัฐมนตรีผู้ใดผู้หนึ่งลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการให้ยุบสภา กล่าวคือ สภานั้นยุบไปเองโดยปริยายเลย ซึ่งกรณีนี้ จะต่างจากกรณีของการยุบสภาในกระบวนการตามมาตรา ๓๕ และพระองค์ยังได้ทรงให้เหตุที่ พระองค์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้นมีอยู่เพียง ๒ ข้อคือ ข้อแรกเป็นการ ทำลายฐานะของพระมหากษัตริย์ และข้อที่สองการใดที่ไม่ต้องด้วยความประสงค์ของราษฎร ทั่วไป นอกจากสองข้อนี้แล้วจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจในยับยั้งร่างกฎหมายเลย

^{๒๙๕} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง – การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย ๒๔๑๑ – ๒๔๗๕.

สำหรับแนวความคิดของคณะรัฐบาล (คณะกรรมการราษฎร) เกี่ยวกับเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น คณะรัฐบาล ได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นเอกสารคำสอนของพระราชบัณฑิต ดังมีสาระสำคัญดังนี้

ประการแรก รัฐบาลไม่เห็นพ้องด้วยพระราชดำริ และสนองพระราชกระแสว่า “ตามที่ทรงมีพระราชดำริจะให้แก้รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ และทรงกล่าวถึงวิธีต่างๆ นั้น เห็นว่าวิธีอย่างประเทศสวิส ซึ่งให้มีการลงคะแนนทั้งประเทศ (plebiscite)” นั้น จะนำมาใช้ในประเทศสยามในเวลานี้ยังไม่ถนัด เพราะการศึกษาของเรายังไม่หลากหลาย และราษฎรยังไม่สันทัดเคยชินต่อการปกครองระบอบนี้ จึงควรงดวิธีนี้ไว้ก่อน

ประการที่สอง การที่จะให้สภามติมีเสียงข้างมาก ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ จึงจะลบล้างเสียงคัดค้านของประชุมได้นั้น ในเรื่องนี้เป็นเรื่องของสภา ส่วนทางรัฐบาลนั้นเห็นว่า ในทางปฏิบัติที่เป็นมติแล้ว สำหรับพระราชบัญญัติที่ทรงคัดค้านนั้น บรรดาสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีและเลขาธิการรัฐมนตรีทั้งหมด ตลอดจนผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ บางคนที่ไม่ไปประชุมก็ยังไม่ลงมติเสีย ดังจะเห็นได้จากผลแห่งการลงมติ คือ

(๑) โวตพระราชบัญญัติอากรมรดก สมาชิก มาประชุม ๑๓๖ (ประเภทที่หนึ่ง ๗๖ นาย ประเภทที่สอง ๖๐ นาย) หนึ่งไม่ออกเสียง ๑๒ เสียง ให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ ๘๙ ผู้ที่เห็นไม่ควรออกเป็นพระราชบัญญัติ ๓๕

(๒) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมาย อาชญา สมาชิกมาประชุม ๑๔๐ (ประเภทที่หนึ่ง ๗๔ นาย ประเภทที่สอง ๖๖ นาย) หนึ่งไม่ออกเสียง ๒๙ เสียง ที่ออก ๑๑๑ ผู้ที่ออกเสียงให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ ๗๕ ผู้ที่เห็นไม่ควรออกเป็นพระราชบัญญัติ ๓๖

เมื่อตามผลแห่งการปฏิบัติที่แล้วมาได้เป็นดัง ที่ได้กราบบังคมทูลแล้ว จึงเห็นว่ากรณีที่แก้ไขไปในการทำงานนั้นก็จะได้ประโยชน์เท่าใดนัก ผลที่จะพึงได้รับจากการแก้ไขก็คุ้มกับที่จะทำให้รัฐธรรมนูญเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์^{๒๙๖}

^{๒๙๖} รัฐสภาและกรมศิลปากร, พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร, ๒๕๒๔), หน้า ๒๐๒.

ประการที่สาม ข้อที่ทรงเสนอว่า ทางเลือกอีกหนทางหนึ่ง คือ วิชียุบสภาให้เลือกตั้งขึ้นมาใหม่นั้น รัฐบาลสนองพระราชกระแสว่า

“การที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรต้องยุบไปเอง โดยเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงทักท้วง พระราชบัญญัติฉบับใดลงมาขึ้น เห็นว่าตามระบอบรัฐธรรมนูญ ทำเช่นนั้นไม่ได้”^{๒๑๗}

จากแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและแนวความคิดของคณะรัฐบาลในเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภามาแล้วของพระมหากษัตริย์นั้น ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยืนยันคณะผู้แทนรัฐบาลที่เดินทางไปเข้าเฝ้าที่ประเทศอังกฤษโดยยังทรงยืนยันให้รัฐบาลแก้ไขมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญ โดยทรงเลือกวิธีว่า ถ้าสภาจะยืนยันมติภายหลังที่ทรง “ไว้ได้” พระราชบัญญัติแล้วจะต้องมีเสียงข้างมากถึง ๓ ใน ๔ ถึงจะลบล้างการคัดค้านของพระองค์ได้^{๒๑๘} แต่ก็ปรากฏผลในที่สุดว่า ลงท้ายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ในส่วนที่ว่าด้วยพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ประการใดตามพระราชปรารภ

(๒.๑.๒) การใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษ

โดยที่หลักการใช้เสียงข้างมากเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องการคะแนนเสียงที่สมาชิกใช้ลงมติ มีมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เพื่อลงมติสนับสนุนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องใช้มติเสียงข้างมากเป็นพิเศษนั้น จึงมีการระบุเฉพาะว่าต้องมีคะแนนเสียงของสมาชิกจำนวนเท่าใดในการลงมติ อย่างเช่น สองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแทนเสียงข้างมากธรรมดา ในกรณีรัฐสภาลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา

^{๒๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๓.

^{๒๑๘} “บันทึกการไปเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวครั้งที่ ๕” ใน แถลงการณ์ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ(พระนคร: โรงพิมพ์ศรีกรุง, ๒๔๗๘), หน้า ๗๓.

หลักเกณฑ์คะแนนเสียงของสมาชิกสภา

ในการยืนยันการลงมติของสภาต่อร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษนี้ ได้รับการยืนยันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นฉบับแรก ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ความว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวัน รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสามสิบวัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว” การใช้หลักเกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากพิเศษของสมาชิกสภาในการยืนยันการลงมติต่อร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ได้มีการบัญญัติเช่นเดียวกันในทุกฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ที่บัญญัติให้ใช้คะแนนเกินกึ่งหนึ่ง) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

(๒.๒) ผู้ประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมาย

ภายหลังที่สมาชิกสภายืนยันมติและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย

ขั้นตอนสุดท้ายภายหลังที่รัฐสภายืนยันมติและโดยที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น จะเป็นการประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติให้เป็นกฎหมายโดยนายกรัฐมนตรี ขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการยืนยันที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยนั้นให้เป็นกฎหมายได้ในท้ายที่สุด ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้และต่อมาได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ

(๒.๒.๑) กรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้

ในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นได้ปรากฏตามมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ความว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแล้ว จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายใน ๑ เดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ร้ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายใน ๑๕ วันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้เป็นบังคับเป็นกฎหมายได้” ถ้อยคำดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ประกาศ

ปัญหาจากถ้อยคำดังกล่าวเกิดขึ้นในปี ๒๔๗๗ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ๒ ครั้ง โดยบทบัญญัติของมาตรานี้ รัฐบาลไม่ทราบถึงวิธีที่จะประกาศใช้กฎหมายนั้นได้ เพราะอาจเป็นการประกาศใช้กฎหมายโดยไม่ชอบได้ จึงต้องรอให้สภาผู้แทนราษฎรมาประชุมกัน สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการประชุมและตีความให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ประกาศร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พ.ศ. ๒๔๗๗ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๓) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๖) ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป ดังนั้นแล้วพระราชบัญญัติเหล่านี้จึงไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยรัฐมนตรีคนใด ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๗๗ ว่า การประกาศเช่นนี้พึงดำเนินการต่อไป นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๔๗๗ ให้ประกาศพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย

(๒.๒.๒) กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

หลังจากความบกพร่องตามที่กล่าวมาแล้วใน (๒.๒.๑) ต่อมาเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๔๘๙ แล้ว ได้มีมติบัญญัติอย่างชัดแจ้งไว้ในมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ความว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแล้ว จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายใน ๑ เดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายใน ๑๕ วันแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา หลังจากนั้นจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญบัญญัติได้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายภายหลังที่รัฐสภายืนยันมติและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยนี้ ได้มีการบัญญัติรับรอง จึงเป็นการบัญญัติอย่างชัดเจนถึงหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีกรณีดังกล่าวในการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติที่เสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

๔.๓.๔ ร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย

๔.๓.๔.๑ กรณีร่างรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่เคยปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดเลย แต่ได้เคยมีกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้วยทรงเห็นว่าควรมีการแก้ไขในบางมาตรา ซึ่งได้แก่ กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ โดยทรงมีกระแสพระราชดำรัสกับหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ลงมาก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ โดยเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นบางประการ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาครั้งที่ ๑ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๗ ณ ที่รัฐสภา ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ แล้วตั้งแต่วันจันทร์ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๘ ซึ่งในการลงพระปรมาภิไธย เพื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญได้มีกระแสพระราชดำริสในการพระราชทานรัฐธรรมนูญลงมาก่อนลงพระปรมาภิไธย และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้อ่านบันทึกพระราชกระแสเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับทราบดังนี้

“(สำเนา)

บันทึกพระราชกระแสเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในวาระที่ ๓ ด้วยคะแนนเสียง ๒๘๐ ต่อ ๖ เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป นั้น

ได้ทรงพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญ และทรงมีพระราชดำริกับข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อความในร่างรัฐธรรมนูญนี้บางประการ เช่น

๑. คำปรารภ

๑.๑ ข้อความในคำปรารภนี้ เป็นถ้อยคำที่คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำขึ้นถวาย

๑.๒ คำปรารภควรกล่าวเพียงสั้นๆ สรุปได้ว่า ทรงมีพระราชดำริว่า โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า ๔๐ ปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง อันแสดงว่ารัฐธรรมนูญนั้นยอมเปลี่ยนแปลงได้ ตามความเหมาะสมแห่งสภาพการณ์ของบ้านเมืองและกาลเวลา

โดยที่ได้มีประชามติเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุด จึงทรงพระราชดำริว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้มีข้อบัญญัติหรือหลักการพอที่จะสนองความต้องการของประชาชน และตราใช้เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

๒. ตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วย

เป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย ตามความในมาตรา ๑๖ เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือทางการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเสมือนเป็นองค์กรการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา ๑๗ ด้วย

๓. ทั้งนี้ ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่จะต้องพิจารณา แต่ย่อมสุดแล้วแต่วิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมแก่สภาวะการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยได้”

๕ ตุลาคม ๒๕๑๗”^{๒๙๙}

ต่อมา รัฐบาลได้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ... เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

เมื่อได้ค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวในขณะนี้ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานคำแนะนำเพื่อแก้ไข แต่มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว อาจเนื่องจากทรงเล็งเห็นสภาวะการณ์ในขณะนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หากทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งจะทำให้กระบวนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ล่าช้าออกไป อาจจะทำให้เกิดความเสียหายกับประเทศชาติได้ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการประกาศใช้ไปก่อน แล้วจึงทรงแนะนำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่ไม่เหมาะสมในภายหลัง

๔.๓.๔.๒ กรณีร่างพระราชบัญญัติ

(๑) กรณีพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก
พุทธศักราช ๒๔๗๖

^{๒๙๙} คณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐, ๕ ทรงเป็นร่วมจัดรัฐสภา : กษัตริย์ประชาธิปไตย(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้า ๗๐ - ๗๒.

ความเป็นมา

๑. ประธานคณะกรรมการราษฎร (พระยามโนปกรณนิติธาดา) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตก พุทธศักราช...ต่อสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งขณะนั้นใช้สภาเดียว) ให้ประชุมวินิจฉัยในคราวประชุมครั้งที่ ๓๒/๒๔๗๕ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๔๗๕ และได้แถลงหลักการของร่างพระราชบัญญัติในการประชุมครั้งนั้นว่า

“ภาษีเรื่องมฤตกนี้เป็นภาษีอย่างหนึ่งที่บ้านเมืองทั้งหลายมีกันทั้งนั้นแล้ว ซึ่งมีวิธีเก็บ ๒ วิธี คือ วิธีที่ ๑ เอามฤตกมากองเป็นกองใหญ่ก่อนแบ่งเมื่อชำระหนี้สินทั้งหลายแล้ว ก็หักเงินค่าภาษีออกจากเงินนั้น เหลือเท่าใดก็แบ่งกันระหว่างผู้รับมฤตก วิธีนี้ใช้ในประเทศอังกฤษ และวิธีที่ ๒ คือ แบ่งเสียก่อนตามกฎหมาย แล้วจึงเก็บภาษีจากส่วนแบ่งนั้นอีกทีหนึ่ง ซึ่งใช้กันในประเทศฝรั่งเศส การเก็บภาษีมฤตกนี้เป็นการเก็บภาษีจากความมั่งมี (Tax wealth) จากผู้รับมฤตก มิใช่เป็นการเก็บจากรายได้ รัฐบาลมีความตั้งใจเป็นอย่างยิ่งที่จะไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่คนจน เพราะการเก็บอากรเก็บอัตราร้อยละ ๑ ของมฤตกผู้ได้รับมฤตกได้เงินมาห้าหมื่น เสียเพียงห้าร้อยบาท ส่วนเงินอากรที่เก็บได้มานั้นก็เพื่อมาชดเชยรายจ่ายของแผ่นดิน”^{๓๐๐}

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชุมครั้งที่ ๓๒/๒๔๗๕ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและตั้งกรรมาธิการวิสามัญชุดหนึ่งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อน เนื่องด้วยว่าจะมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนมาก แต่โดยเหตุที่มีการปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ยุติโดยที่สภาได้พิจารณาค้างอยู่เป็นอันตงไป

๓. ต่อมา สมัยพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลโดยกรรมาธิการซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก พุทธศักราช ... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญ) สมัยที่ ๒ ครั้งที่ ๑๐/๒๔๗๖ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ กรรมาธิการซึ่งสภา ที่ประชุมสภาได้มีการอภิปรายหลักการของร่างพระราชบัญญัติในประเด็นที่ว่า การเก็บภาษีอากรมฤตกนี้เป็นการเก็บภาษีจากความมั่งมีซึ่งเป็นหลักทรัพย์ มิได้เก็บจากรายได้ อย่างเช่นภาษีอากรอื่น และรัฐบาลไม่ได้มีความประสงค์ที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีฐานะยากจนจะต้องเดือดร้อนเหมือนพระราชบัญญัติเก็บภาษีที่ดินเมื่อคราวการปกครองสมัย

^{๓๐๐} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๒/๒๔๗๕ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๔๗๕ (พระนคร: ม.ป.ป), หน้า ๓๒๒ และ ๓๓๐.

ราชาธิปไตย ที่ประชุมสภาเสียงส่วนใหญ่จึงมีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตก และการรับมฤตก...^{๓๐๑}

๔. เมื่อที่ประชุมสภาได้รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติแล้ว ในวาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตราได้มีการพิจารณา ต่อเนื่องกันในการประชุมหลายคราว คือ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (สามัญ) ครั้งที่ ๑๑/๒๔๗๖ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (สามัญ) ครั้งที่ ๑๒/๒๔๗๖ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (สามัญ) ครั้งที่ ๑๓/๒๔๗๖ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ และการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (สามัญ) ครั้งที่ ๑๔/๒๔๗๖ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖

ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตกนี้ นายมังกร สามเสน สมาชิกสภาผู้เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้กล่าวว่า เมื่อครั้งที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว

“ราษฎรของเรายากจนไม่มีเงิน ส่วนมากมีแต่ทรัพย์สินสมบัติ ถ้าผู้ใดขายจนหมดแล้ว ทรัพย์สินสมบัติจะต้องขาย ทำให้เดือดร้อนแก่ราษฎร จึงทรงแนะนำให้เปลี่ยนนโยบายในพระราชบัญญัตินี้ เก็บภาษีไปในทางกฎหมายฝรั่งเศส”^{๓๐๒}

ที่ประชุมกรรมาธิการได้สนองพระบรมราชโองการดังกล่าวและแก้ไขให้เป็นไปตามในทางกฎหมายฝรั่งเศสกล่าวคือ เมื่อได้รับมฤตกมาแล้ว ให้แบ่งกันระหว่างทายาทเสียก่อน แล้วจึงค่อยเสียอากรหลังจากที่ได้รับแบ่งมานั้น

๕. ประเด็นการอภิปรายในวาระที่ ๒ เรียงรายมาตามนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนมฤตกที่ได้รับขั้นต่ำไว้ที่เท่าใด จึงจะต้องเสียอากร และต้องเก็บอากรเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละเท่าใดของจำนวนมฤตกที่ได้รับ และประเด็นในเรื่องการเก็บและประเมินอากรโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้มีการอภิปรายรายมาตรา

^{๓๐๑} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (สามัญ) ครั้งที่ ๑๑/๒๔๗๖ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ (พระนคร: ม.ป.ป), หน้า ๔๗๒.

^{๓๐๒} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (สามัญ) ครั้งที่ ๑๓/๒๔๗๖ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖, หน้า ๖๘๑.

ในการประชุมสภาจำนวนถึง ๕ ครั้งแล้วตามที่กล่าวมาข้างต้นในที่สุดที่ประชุมก็ได้ลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้บังคับใช้เป็นกฎหมาย^{๓๐๓}

๖. เนื่องด้วยที่ประชุมสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีถ้อยคำที่ยังไม่สอดคล้องกัน และในการใช้ถ้อยคำยังต้องแก้ไขอีกเล็กน้อย ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ) ครั้งที่ ๒/๒๕๗๖ วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๗๖ รัฐบาลจึงได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการพิจารณาเรื่องคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีชุดเก่าตั้งไว้ และที่ประชุมได้เลื่อนการพิจารณาออกไป ในครั้งนี้ รัฐบาลเสนอขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญชุดเก่าที่ประชุมสภาได้ตั้งไว้เดิม และขอให้เพิ่มเติมบุคคลแทนผู้ที่ออกจากตำแหน่งแล้ว

๗. ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญ) ครั้งที่ ๑๔/๒๕๗๖ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๗๖ ที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และให้เจ้าพระยามุขมนตรีเป็นประธานกรรมการดำเนินการตามระเบียบวาระต่อไป ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญ) ครั้งที่ ๑๕/๒๕๗๖ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๗๖ ที่ประชุมได้รับทราบหนังสือของเจ้าพระยามุขมนตรีในฐานะประธานกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก พุทธศักราช ... ซึ่งขอทราบจุดประสงค์อันเป็นนโยบายของสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมทั้งรับทราบรายงานของเลขาธิการคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก พุทธศักราช ... โดยได้มีการสรุปผลการประชุมจากการประชุม ๓ ครั้งของคณะกรรมการชุดแรก (เดิมเรียกว่าอนุกรรมการ) ต่อมา เจ้าพระยามุขมนตรีจึงส่งร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก พุทธศักราช ... ที่ได้รับไว้กลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรประกอบกับทำรายงานถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เรื่องบันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๗๖ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ) ครั้งที่ ๑๗/๒๕๗๖ วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๗๖

ความผิดพลาด

๑. เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมสมัยวิสามัญ (สมัยที่ ๒) ครั้งที่ ๑/๒๕๗๗ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๗๗ ประธานสภาผู้แทนราษฎร (พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสณี (กระแสด ประวาหะนาวิน)) ได้กล่าวต่อที่ประชุมสภาว่า

^{๓๐๓} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (สามัญ) ครั้งที่ ๑๔/๒๕๗๖ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๗๖, หน้า ๗๗๖.

“ตั้งแต่พ้นสมัยประชุมสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ตลอดมา รัฐบาลได้พยายามดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์จําแนงหมายของสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ

พระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้นั้น ได้ประกาศใช้แล้วทุกฉบับ เว้นแต่พระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก ซึ่งมีได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดเวลาอันบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หากได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙...”^{๓๐๔}**

กรณีดังกล่าว เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่หากได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานคืนมาให้สภาฯ พิจารณาใหม่ ซึ่งเป็นการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ตามบัญญัติให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๙ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๙ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ และถ้าสภาลงมติตามเดิมไซ้ร้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลง

^{๓๐๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๑/๒๔๗๗ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๗๗(พระนคร: ม.ป.ป.), หน้า ๒.

** เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีกำหนดเสด็จพระราชดำเนินไปประทับรักษาพระเนตร ณ ประเทศอังกฤษ จึงทรงพระราชดำริเห็นว่า ในระหว่างที่จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรครั้งนี้ สมควรที่จะตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และโดยที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๔๗๖ เป็นต้นไป และหลังจากที่พระองค์ทรงสละราชสมบัติในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๗๗ แล้ว ความตามพระราชกฤษฎีกาตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ดังกล่าว (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ หน้า ๘๓๘ วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๔๗๖) มิได้ยกเลิกแต่ประการใด จึงมีผลบังคับใช้ต่อมา

พระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

๒. ด้วยเหตุดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตก และการรับมฤตก พุทธศักราช... จึงต้องกลับเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒/๒๔๗๗ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๔๗๗ ประธานสภาผู้แทนราษฎร กล่าวว่า “พระมหากษัตริย์ทรงขอเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องพระราชทรัพย์ให้แยกออกเป็นพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์โดยเพิ่มข้อความลงไปในพระราชบัญญัติให้ชัดเจนว่า

“พระราชทรัพย์สินใด ๆ ที่เป็นพระราชมฤตกตกไปยังผู้อื่นนอกจากผู้สืบราชสมบัติต้องเสียอากรมฤตก นอกจากนั้นเป็นพระราชทรัพย์ฝ่ายพระมหากษัตริย์ไม่ต้องเสียอากรมฤตก...”^{๓๐๕} พระราชประสงค์ดังกล่าวจึงประเด็นที่ต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑^๔

พระราชประสงค์ที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนนั้น มาจากหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์มีสองพระวรกาย กล่าวคือ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นพระวรกายหนึ่ง และองค์พระมหากษัตริย์เป็นอีกพระวรกายหนึ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์นั้นเป็นสถาบันการเมืองหนึ่งของระบอบการปกครองของรัฐ ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นตัวบทกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งการใช้อำนาจ การใช้อำนาจ และข้อจำกัดของการใช้อำนาจเกี่ยวกับสถาบันดังกล่าว ซึ่งทรัพย์สินของสถาบันพระมหากษัตริย์ (Crown Property) หรือ “พระคลังข้างที่” ในประเทศไทย คือทรัพย์สินที่อยู่ในความหมายของสถาบันการเมืองนี้ ที่จะมีความคงอยู่กับความเป็นรัฐตลอดไป และเมื่อเป็นส่วนหนึ่งของรัฐแล้ว ตามหลักการก็ย่อมไม่ต้องการที่จะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐอีก ส่วนอีกพระวรกายหนึ่งหรือที่เรียกว่า องค์พระมหากษัตริย์นั้น เป็นพระวรกายที่เป็นบุคคลซึ่งสามารถมีทรัพย์สินได้ สามารถจำหน่าย จ่ายโอนทรัพย์สินที่มีอยู่ได้ หากพระราชทรัพย์สินที่เป็นพระราชมฤตกไปยังผู้อื่นนอกจากผู้สืบราชสมบัติเสียแล้ว ก็ย่อมจะเป็นทรัพย์สินของบุคคลธรรมดา (Private Property) ที่ต้องเสียภาษีอากรมฤตก

๓. อีกทั้ง ในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น กรรมการผู้ทำการพิจารณากฎหมายได้รับพระราชโทรเลขจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ความว่า “...การที่ทรัพย์สินสมบัติที่ตกทอดไปยังผู้ที่ไม่ใช่ผู้สืบราชสมบัติจะต้องเสีย

^{๓๐๕} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๒/๒๔๗๗, หน้า ๔๘.

ภาษีนั้น พระองค์ก็ไม่ทรงรังเกียจ...”^{๓๐๖} ซึ่งหลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นตรงกันว่ามิได้รวมถึงทรัพย์สินของสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว แต่พระราชประสงค์ของ พระองค์ทรงต้องการที่จะบัญญัติให้ชัดเจนเป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมเท่านั้น

เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วจึงลงมติด้วยคะแนนลับยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียง ๙๙ ท่านต่อ ๓๕ ท่าน และมีผู้ไม่ลงคะแนนเสียงจำนวน ๑๒ ท่าน (เป็นคณะรัฐมนตรีทั้งหมด) จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๑๓๒ ท่าน^{๓๐๗}

นายกรัฐมนตรีจึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง โดย ม.ล. วรธเนศวรกร วรธรรณ กราบบังคมทูลถวายรายงานด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้น ตรงกับพระราชประสงค์แล้ว กล่าวคือ จะไม่เรียกเก็บอากรจากทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ และทางรัฐบาลยังมีบันทึกเสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงมั่นพระราชหฤทัยไว้หลายประการได้แก่

(๑) มติของคณะรัฐมนตรีเรื่องพระราชบัญญัติเท่าที่เกี่ยวกับมรดกได้มีหนังสือกราบบังคมทูล ทั้งได้ส่งกระทรวงการคลังตามนั้นแล้วควรถือเป็นหลักฐานได้สถานหนึ่ง

(๒) ถ้าจะโปรดเกล้าฯ ให้แจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังกระทรวงยุติธรรมไว้ด้วยก็ได้ประการหนึ่ง

(๓) จะโปรดเกล้าฯ ให้นำหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลในเรื่องนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ประการหนึ่ง หรือ

(๔) เมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วจะโปรดเกล้าฯ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความอีกชั้นหนึ่งก็ได้^{๓๐๘}

พระมหากษัตริย์จึงทรงลงพระปรมาภิไธย อันมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในที่สุด ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๑ หน้าที่ ๓๑๒ วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๔๗๗

^{๓๐๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗ - ๔๘.

^{๓๐๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๖.

^{๓๐๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๖ - ๖๗.

(๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๗๗

ความเป็นมา

๑. ปีพุทธศักราช ๒๕๗๗ เมื่อคราวพ้นเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญา พุทธศักราช ... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว) ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๗/๒๕๗๗ วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๗๗

๒. ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้แถลงหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญาว่า

“รัฐบาลได้เสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติ จำนวน ๒ มาตรา คือ มาตรา ๑๓ โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓ แห่งกฎหมายลักษณะอาชญา ร.ศ. ๑๒๗ (พุทธศักราช ๒๕๕๑) แล้วให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๓ ผู้ใดต้องคำพิพากษาให้ลงอาชญาประหารชีวิต ท่านให้เอาไปยิงเสียให้ตาย”

ทั้งนี้ เพื่อให้เปลี่ยนวิธีการประหารชีวิตจากเดิมซึ่งใช้วิธีตัดศีรษะเป็นการประหารชีวิตโดยวิธียิงเป้าแทน เนื่องจากการประหารชีวิตโดยวิธีตัดศีรษะนั้นเป็นที่น่าสยดสยองอย่างยิ่ง สำหรับผู้ที่ถูกประหาร ผู้ประหาร และผู้มีหน้าที่ควบคุมโดยทั่วไป บางครั้งเป็นการทรมานอย่างน่าเวทนา เพ็ชฌฆาตบางคนของเราไม่มีความชำนาญพอในการนี้ มีการพันพลาตบ่อยๆ บางครั้งมีเสียงโอดครวญอย่างน่าสงสาร เพราะแทนที่จะพันคอก็พันไปถูกศีรษะบ้าง บนหลังบ้าง การเตรียมนักโทษก่อนประหารก็ดูเป็นการใหญ่โต ซึ่งเป็นการทรมานมากขึ้นอีก จนนักโทษบางคนเป็นบ้าไป อนึ่ง ค่าใช้จ่ายในการจ้างเพ็ชฌฆาตและเตรียมการงานครั้งหนึ่งๆ เป็นเงินมิใช่น้อย ถ้าเปลี่ยนเป็นวิธียิงเสียจะทუნค่าเสียห่วยมาก และจะไม่มีการทรมานดังข้างต้น และจะไม่น่าสยดสยองต่อใครมากนัก และไม่ต้องการเตรียมอย่างไร อย่างมากก็เพียงพาไปยืนเอาผ้าปิดตาเท่านั้น จึงเห็นว่าควรเปลี่ยนวิธีประหารชีวิตเสียใหม่”

และรัฐบาลยังได้เสนอให้ยกเลิกมาตรา ๑๔ แห่งกฎหมายลักษณะอาชญา ร.ศ. ๑๒๗ (พุทธศักราช ๒๔๕๑) เดิมที่ว่าโทษประหารชีวิตต้องให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประหารชีวิต ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับพระบรมราชวินิจฉัยโดยต้องแก้จากพระมหากษัตริย์แล้วให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๔ ถ้าจะลงอาชญาประหารชีวิตแก่ผู้ใด ท่านให้เอาตัวไปประหารชีวิต ณ ตำบลและในเวลาที่เขาพนักงานผู้มีหน้าที่ในการนั้นจะเห็นสมควร แต่ห้ามมิให้เอาตัวไปประหารชีวิตภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด”^{๓๐๙}

๓. ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่รัฐบาลเสนอมานั้นปรากฏเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไว้ทำร่างพระราชบัญญัติว่า

“การแก้และยกเลิก ๒ มาตรานี้ก็เพราะมีความประสงค์อันแรกที่จะแบ่งเบาพระราชภาระในการที่จะต้องลงพระปรมาภิไธยพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประหารชีวิตซึ่งเป็นการสมควรยิ่งที่ไม่ควรให้พระมหากษัตริย์ทรงรับผิดชอบด้วยในเรื่องเช่นนี้ ประกอบด้วยเวลานี้ประเทศสยามดำเนินการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ การกระทำใดๆ ของพระมหากษัตริย์ต้องมีรัฐมนตรีรับผิดชอบอยู่โดยทั่วไปแล้วและตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๗ ก็บัญญัติว่า การตัดสินใจคดีความย่อมเด็ดขาดไปทางศาลอันเป็นอำนาจเฉพาะเพราะฉะนั้นจึงหมดความจำเป็นที่พระมหากษัตริย์จะต้องพระราชทานพระบรมราชานุญาตอีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีการยกเลิกบทบัญญัติข้างต้นหาได้กระทบกระเทือนถึงพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไม่ พระราชอำนาจนี้ยังคงอยู่เช่นเดิม และเมื่อมีฎีกาขอพระมหากรุณาขึ้นมากภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุดก็ทรงพระราชทานพระบรมวินิจฉัยได้ตามสมควรแก่พระมหากรุณาแล้วก็ได้คัดเอามาตรา ๑๔ แห่งกฎหมายลักษณะอาชญาเดิมไว้ด้วยแล้วก็ต่อไปนี้ก็คือพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาอาชญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ฉบับที่ ๑ ที่ยกมา”^{๓๑๐}

^{๓๐๙} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๗/๒๔๗๗ วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๗๗ (พระนคร: ม.ป.ป.), หน้า ๕๔๖ - ๕๔๗.

^{๓๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕๕ - ๕๕๖.

๔. ในการพิจารณาวาระที่ ๑ เพื่อรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายหลักการของร่างพระราชบัญญัติในบทบัญญัติมาตรา ๑๔ เกี่ยวกับการลงพระปรมาภิไธยพระราชทานพระบรมราชานุญาตโทษประหารชีวิตของผู้ต้องหานั้นอย่างกว้างขวาง โดยส่วนมากจะอภิปรายตามหลักการของรัฐธรรมนูญ โดยหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ทรงอภิปรายในประเด็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จากเดิมที่มีอยู่อย่างสิ้นพันจนบัดนี้ทรงใช้พระราชอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่า

“การที่รัฐบาลขอแก้ไขคือ แปลว่าต่อไปไม่ต้องนำคำพิพากษาประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้นก็เพื่อจะให้เข้ารูป เข้าหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป และหลักรัฐธรรมนูญของเราโดยเฉพาะคือว่า แต่เดิมตามประเพณีนั้นพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจทุกแผนก คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ คราวนี้ศาลฎีกา ตามประเพณีก็ไม่ใช่ศาลโดยแท้ แต่ก่อนนี้เคยเป็นกรรมการทำความเห็นทูลเกล้าฯ ถวาย ต่อเมื่อพระราชทานพระบรมราชานุมัติแล้ว จึงจะเป็นพระราชวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลนี้ ตามประเพณีเดิมเป็นเช่นนี้ แต่เมื่อได้มีรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว เราได้แยกอำนาจออกไปเป็น ๓ อย่าง ตามรัฐธรรมนูญของเราจะเห็นได้ว่าแบ่งไปเป็นคนละหมวดที่เดียว ถ้าดูหมวดที่ ๕ อำนาจศาลแล้ว จะเห็นว่าพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามของพระมหากษัตริย์ ความมุ่งหมายอันนี้ก็อยากจะแยกอำนาจตุลาการออกไปให้เป็นอิสระที่เดียว และเป็นนโยบายของรัฐบาลนี้เหมือนกันที่จะแยกอำนาจตุลาการออกไปให้เป็นอิสระคราวนี้ในบัดนี้คือ เมื่อได้มีรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลฎีกาของเราก็ได้ปฏิบัติเป็นศาลขึ้น คือหมายความว่าคำพิพากษานั้น ก็เป็นคำพิพากษาที่เด็ดขาด โดยไม่ต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อนอย่างเช่นที่ได้เคยทำมาแต่เดิม เพราะแต่เดิมตามประเพณีนั้นเป็นความเห็นต่อเมื่อได้รับพระบรมราชานุมัติแล้วจึงจะเป็นคำพิพากษา ในบัดนี้ศาลฎีกาเป็นศาลขึ้นแล้วโดยอาศัยรัฐธรรมนูญของเรานี้แหละ เพราะฉะนั้นศาลฎีกาก็ออกคำพิพากษามีคำพิพากษามาตรา ๕๘ นี้ เมื่อเป็นเช่นนี้และถ้าจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อขอพระบรมราชานุญาตแล้วจึงจะเป็นคำพิพากษาที่พระราชทานโดยสมบูรณ์ คือหมายความว่ากรณีที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเช่นนั้น นำขึ้นถวายในทางตุลาการไม่ใช่ในทางฝ่ายบริหารคือ แปลว่าพระมหากษัตริย์ยังทรงมีส่วนในคำพิพากษานั้นด้วย นี่คือประเพณีเดิมที่ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล แต่เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจตุลาการเป็นอิสระแล้วก็ต้องปล่อยศาลเขา เมื่อศาลพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้วก็เป็นอันสมบูรณ์ที่เดียว และโดยปกติก็ต้องบังคับคดี

ไปตามคำพิพากษานั้น ก็เมื่อเช่นนั้นแล้วอำนาจฝ่ายตุลาการจะเสื่อมจะไม่บริบูรณ์ แต่ในกรณีเช่นนั้น ถ้าจะขอรับพระมหากษัตริย์หย่อนผ่อนโทษแล้ว ก็ควรจะไปทางฝ่ายบริหาร อาศัยมาตรา ๕๕ ในการพระราชทานอภัยโทษ ถ้าจะขอพระราชทานอภัยโทษก่อนถึงจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูล”^{๓๑๑}

๕. นอกจากนี้ น.ต.หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.

ยังอภิปรายเกี่ยวกับพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการลงพระปรมาภิไธยพระราชทานพระบรมราชานุญาตโทษประหารชีวิตของผู้ต้องหา ในประเด็นที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ไว้ด้วยว่า

“การที่รัฐบาลขอแก้ไขมาตรา ๑๔ มีประโยชน์ ๒ สถาน คือ สถานที่ ๑ ก็จะทำให้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยของเรานี้เป็นไปอย่างถูกต้องดังที่นานาประเทศเขากระทำไป กล่าวคือแยกอำนาจทั้ง ๓ ให้ขาดออกจากกันคืออำนาจศาล อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร และอีกประการหนึ่งคือ ในรัฐธรรมนูญเราได้กล่าวแล้วว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่ควรสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ หรือกล่าวง่ายๆ ก็คือว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในระบอบประชาธิปไตยนี้ ควรจะทำแต่พระคุณ ไม่ควรจะทำพระเดชเด็ดขาด เพราะว่าท่านเป็นที่เคารพสักการะของบุคคลทั้งปวง การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสั่งให้ตัดคอคนเล่นจะมีพระคุณอันใด นี่เป็นหลักการที่รัฐบาลได้เสนอขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชาติ และเพื่อประโยชน์แก่พระมหากษัตริย์เอง”^{๓๑๒}

๖. ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับรองหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนมาก เป็นอันว่าที่ประชุมนี้ตกลงให้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้พิจารณาต่อไป รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีได้ขอให้พิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ให้จบให้คราวเดียว โดยในวาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และในวาระที่ ๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๗ ออกประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับได้”^{๓๑๓}

^{๓๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖๒ - ๕๖๕.

^{๓๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘๑ - ๕๘๒.

^{๓๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙๗ - ๕๙๘ และ ๖๑๒.

(๓) กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๖๗

ความเป็นมา

๑. ปีพุทธศักราช ๒๕๖๗ เมื่อคราวพ้นเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา พุทธศักราช... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว) ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๗ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๗

๒. นายกรัฐมนตรีได้แถลงหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา พุทธศักราช...ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งดังกล่าวว่า

“หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เมื่อได้แก้ไขพระราชบัญญัติกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๖๗ แล้ว ฉะนั้นก็สมควรจะแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา... โดยยกเลิกมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา ร.ศ. ๑๑๕ ซึ่งมีความว่า “คำตัดสินอันใดอันหนึ่งซึ่งถึงที่สุดแล้ว และเป็นคำตัดสินมีโทษประหารชีวิต ริบทรัพย์สมบัติ และจำคุกตลอดชีวิตก็ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต้องนำคำตัดสินนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้ทรงทราบก่อน” ทั้งนี้ เพื่อที่จะไม่ต้องนำคำตัดสินนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบอีก”^{๓๑๔}

๓. ที่ประชุมลงมติเห็นควรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีจึงขอให้พิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ให้จบในคราวเดียว โดยในวาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น หลวงวรนิติปริษา ได้ขอแปรญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

“ตามมาตรา ๓ ที่ขอแปรญัตติว่า “คำตัดสินอันใดอันหนึ่งซึ่งถึงที่สุดแล้วและเป็นคำตัดสินมีโทษประหารชีวิต ริบทรัพย์สมบัติ และจำคุกตลอดชีวิตก็ดี ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนำคำตัดสินนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้ทรงทราบ” นี้

^{๓๑๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๗ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๗(พระนคร: ม.ป.ป.), หน้า ๖๑๒.

เพราะเหตุว่าตามแบบอารยะประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ดี หรือว่าตามรัฐธรรมนูญของเราที่ดี ตามมาตรา ๕๘ บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพะะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์ ก็เมื่อตามรัฐธรรมนูญของเราบัญญัติไว้ว่าศาลต้องทำงานในนามของพระมหากษัตริย์แล้ว การที่รัฐบาลให้คำรับรองว่าจะนำคำตัดสินขึ้นทูลเกล้าถวายฯ นั้น ยังไม่เป็นการแน่ เพราะควรเป็นลายลักษณ์อักษร จะเอาเป็นแต่เพียงคำรับรองเท่านั้นหาสมควรไม่...การที่รัฐบาลรับรองมีผลเพียงให้เป็นอันริตเตนลอร์ (Unwritten Law) ข้าพเจ้าต้องการให้เป็นริตเตนลอร์ (Written Law) ที่เดียว เพราะฉะนั้นการที่รัฐบาลให้คำรับรองอย่างที่ให้ไว้ในการแก้กฎหมายลักษณะอาชญา ไม่เป็นการเพียงพอ...”^{๓๑๕}

ที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่เห็นว่า การแปรญัตติดังกล่าว ได้มีการลงมติตามมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติลักษณะอาชญา พุทธศักราช... แล้วที่โทษประหารชีวิตไม่ต้องนำความกราบบังคับทูลอีก จึงควรดำเนินไปตามนั้น

๔. ต่อมาในวาระที่ ๓ ที่ประชุมได้ลงมติรับรองพร้อมเพรียงกันให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๗เป็นกฎหมายได้^{๓๑๖}

(๔) กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖

ความเป็นมา

๑. ปีพุทธศักราช ๒๔๗๗ เมื่อคราวพ้นเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พุทธศักราช ... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว) ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๑๐/๒๔๗๗ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๔๗๗

^{๓๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๑๗ – ๖๑๙.

^{๓๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒๕.

๒. นายกรัฐมนตรีได้แถลงหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พุทธศักราช...ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งดังกล่าวว่า

“หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เมื่อได้แก้ไขพระราชบัญญัติกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพื่อให้เปลี่ยนวิธีการประหารชีวิตจากเดิมซึ่งใช้วิธีตัดศีรษะเป็นการประหารชีวิต โดยวิธียิงเป้าแทน ฉะนั้น จึงสมควรจะแก้ไขมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายอาชญาทหาร ร.ศ. ๑๓๐ (พุทธศักราช ๒๔๕๔) และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“มาตรา ๖ ผู้ใดต้องคำพิพากษาศาลทหารให้ลงอาชญาประหารชีวิต ท่านให้เอาไปยิงเสียให้ตาย”^{๓๑๗}

ที่ประชุมมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐบาลได้ขอให้พิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ให้เสร็จในคราวเดียว^{๓๑๘} โดยในวาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และในวาระที่ ๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ เป็นกฎหมายได้^{๓๑๙}

ความผิดพลาดของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช... ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พุทธศักราช...

๑. เมื่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๗ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๗ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นายกรัฐมนตรีก็ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

^{๓๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒๕.

^{๓๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒๖ - ๖๒๗.

^{๓๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๓๔.

๒. หลังจากที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแต่พระมหาษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปนั้น ได้ปรากฏว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้คืนร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับมายังสภา โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชโทรเลขถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ และทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติลักษณะอาชญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔ เรื่องการขอพระบรมราชานุญาตคำพิพากษาโทษประหารชีวิตไว้โดยเฉพาะเพื่อให้รัฐบาลแก้ไขตามพระบรมราชวินิจฉัยนี้ก่อน ในการนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ฝ่ายรัฐบาล แผลพระราชกระแสดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๒๘/๒๔๗๗ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๔๗๗ ความว่า

“ราชเลขาธิการในพระองค์ กรุงเทพฯ ขอให้นำความต่อไปนี้ ซึ่งเป็นพระราชกระแสจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชทานแก้สมเด็จพระเจ้าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ข้าพเจ้าไม่มีข้อขัดข้องในการที่จะแก้ไขวิธีประหารชีวิต แต่ข้าพเจ้ารู้สึกอึดอัดเป็นอันมากในปัญหาว่าด้วยการที่จะเลิกเสีย ซึ่งพระบรมราชานุญาตในกรณีคำพิพากษาประหารชีวิต ตามรายงานการอภิปรายในเรื่องนี้ปรากฏว่า มีสมาชิกประเภทที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ไม่อยากจะให้โบราณราชประเพณีอันนี้ได้เปลี่ยนแปลงได้ กับข้าพเจ้ารู้สึกด้วยว่าถ้าได้เสนอปัญหาข้อนี้ให้ประชาชนทั้งประเทศได้มติกันโดยเสรี อย่างเช่นโดยใช้วิธีเพ็ลบีบิซีท คือเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ราษฎรลงมติว่าจะให้ใช้เป็นพระราชบัญญัติหรือไม่ จะมีจำนวนข้างมากอย่างมากมาย ซึ่งจักยังใครให้อำนาจในชีวิต คือในการที่จะประหารชีวิตยังคงอยู่ในพระหัตถ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์เดียว ถึงแม้ว่าข้าพเจ้ายอมรับเหตุผลซึ่งรัฐบาลเสนอนั้น จะเป็นอันถูกต้องแล้ว ข้าพเจ้ายังรู้สึกลังเลไม่แน่วแน่ใจอยู่มาก ในการที่ให้อนุญาตในการลงพระปรมาภิไธยแก่พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะว่าอาจจะมีความกลัวได้ว่าข้าพเจ้ายอมรับยอมทิ้งอำนาจและไม่ยอมรับภาระที่ประชาชนได้มอบหมายให้ไว้ และเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่รัฐบาลได้เลือกเวลาขณะนี้ สำหรับที่จะเสนอเรื่องนี้ขึ้นมา ถ้าจะรอเอาไว้จนกว่าจะได้มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาออกใหม่แล้วจะดีขึ้น คือในขณะนั้นความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้อาจจะทำได้โดยไม่อึดอัด...ข้าพเจ้าอนุญาตให้พระราชบัญญัตินี้ ออกเป็นกฎหมายไม่ได้ เว้นไว้แต่จะได้เป็นที่แน่นอนว่าสิทธิของผู้ต้องคำพิพากษาที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษนั้น จะต้องรักษาไว้เป็นมั่นคง และจะต้องได้รับการสนับสนุนทุกประการ และจะต้องเป็นที่แน่นอนชัดแจ้งอีกด้วยว่า

๑. ไม่แต่ผู้ที่ต้องคำพิพากษาเท่านั้น แต่หากว่า ญาติของผู้ต้องคำพิพากษาก็จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เพื่อขอพระราชทานอภัยโทษได้ ดังที่ได้เป็น ประเพณีมาจนบัดนี้

๒. ในระหว่างที่ยังมิได้พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย ในฎีกานั้นๆ จะให้งดการปฏิบัติตามคำพิพากษาไว้ หรือยิ่งดีกว่านั้นก็คือให้ผู้ต้องคำพิพากษา หรือ ทนาย หรือญาติ ยื่นคำร้องต่อศาล ให้งดการลงโทษตามคำพิพากษานั้นไว้ในระหว่างที่ทูลเกล้าฯ ถวาย ฎีกาแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามกำหนดเวลาที่อนุญาตไว้

๓. จะต้องกระทำให้แน่ชัดว่าฎีกานั้นจะต้องนำขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายโดยไม่ละเลยและโดยไม่ชักช้า

... ด้วยเหตุฉะนั้นและบุคคลเป็นจำนวนมาก จะคิดว่ารัฐบาลได้ให้ผ่านพระราชบัญญัตินี้เพื่อที่จะเลิกพระราชอำนาจในการที่จะพระราชทาน อภัยโทษและเพื่อที่จะสามารถทำการประหารชีวิตนักโทษการเมืองได้โดยปลอดโปร่ง โดยไม่ต้อง รับพระราชทานพระบรมราชานุมัติเสียก่อน ขอให้ปรึกษาคูกับรัฐบาลตามข้อความนี้แล้ว แล้วรายงาน พระปรมาภิไธย ประชาธิปก”

หลังจากที่รัฐบาลได้รับพระราชโทรเลขดังกล่าวแล้ว จึงได้รายงานหลักการของบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติลักษณะอาชญา พุทธศักราช... ไปยังพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงตอบโทรเลขของรัฐบาล โดยเชิญ ความต่อไปนี้เป็นพระราชกระแสไปยังผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ความว่า

“การแก้ไขพระบรมราชานุญาตในคดีประหาร ชีวิตนั้น ข้าพเจ้ายังรู้สึกว่าเป็นการขัดกับใจบริสุทธิ์ที่จะอนุญาตให้ร่างนี้เป็นกฎหมาย เนื่องด้วย เหตุต่อไปนี้ เป็นการผิดประเพณีประชาธิปไตยที่ดี ที่จะกระทำการเปลี่ยนแปลงอันสำคัญโดย ปัจจุบันทันด่วนในเรื่องประเพณี อันเป็นหลักมูล โดยไม่ยอมให้ประชาชนแสดงความเห็นในเรื่อง นั้น อย่างเช่นโดยวิธีเพ็ลบบิชีท (คือให้ราษฎรลงมติ) หรือวิธีเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใหม่ ข้าพเจ้า รู้สึกว่าประชาชนส่วนรวมยังไม่ประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงอันนี้ เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจะลง พระปรมาภิไธยเป็นการเลิก เป็นการสละเสียซึ่งพระราชอำนาจของข้าพเจ้าไม่ได้จนกว่าจะได้ทราบ ตระหนักว่า ทั้งนี้เป็นความประสงค์อันแท้จริงของประชาชน ถ้าจะให้ข้าพเจ้ายอมก็ยอมได้แต่ด้วย เหตุสุดวิสัย โดยที่รัฐบาลไม่สามารถจะถอนข้อแก้ไขเหล่านี้ได้ จึงจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติ

เหล่านี้คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดการต่อไปพร้อมด้วยข้อสังเกตของข้าพเจ้าตามนี้ พระปรมาภิไธย ประชาธิปก”^{๓๒๐}

๓. และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ครั้งที่ ๒๘/๒๔๗๗ ดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎร (เจ้าพระยาศรีธรรมาภิเบศ (จิตร ณ สงขลา)) จึงได้กล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า

“พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ส่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๗ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๗ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ กลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาโดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ ซึ่งไม่ใช่เป็นการพิจารณาตามวิธีการพิจารณาปรึกษาร่างพระราชบัญญัติอย่างสามัญ เพราะในร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์มิได้ทรงลงความเห็น อันทำให้จะต้องมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ นี้มีข้อความในหลักการสำคัญอย่างเดียวกัน แต่เหตุว่าในกฎหมายเก่าได้วางหลักการอันเดียวกันนี้อยู่ ๓ แห่ง ก็ต้องมีการแก้ไขทั้ง ๓ แห่ง แต่บัดนี้เป็น การพิจารณาโดยเฉพาะว่าจะลงมติตามเดิมหรือว่าจะงดตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ เป็นการปรึกษาใหม่ โดยใครที่จะให้พิจารณารวมกันไปทั้ง ๓ ฉบับในคราวเดียวกัน” ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับในคราวเดียว^{๓๒๑}

เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในหนึ่งเดือนนับแต่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น เห็นได้ว่าเป็นข้อโต้แย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับพระมหากษัตริย์ การที่พระองค์ทรงทักท้วงนี้ นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างยิ่ง ที่ทรงห่วงใยต่อประชาชน เกรงว่าประชาชนโดยมากจะไม่ได้รับความยุติธรรมในคำพิพากษาประหารชีวิต และทรงเป็นห่วงใยในการที่ว่า หากสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับนี้เป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว อาจมีข้อเข้าใจผิดของประชาชนทั่วไปต่อรัฐบาล (รัฐบาลขณะนั้นประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการ

^{๓๒๐} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๘/๒๔๗๗ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๔๗๗ (พระนคร: ม.ป.ป.), หน้า ๒๑๘๓ - ๒๑๘๙.

^{๓๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๗๘ - ๒๑๗๙ และ ๒๑๙๐.

เลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง) และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใด ก็อาศัยแต่เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว กล่าวได้ว่า เป็นพระบรมเดชานุภาพที่พระองค์ ทรงห่วงใยรัฐบาลประชาธิปไตยในการที่จะรักษาประเพณีไว้แต่เดิม พระองค์จึงทรงเห็นว่า หากจะต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีแต่เดิมนี้อีกแล้ว ควรรอจนถึงเวลาที่ราษฎรเสียงส่วนใหญ่จะได้ เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับนี้ เนื่องจากทรงเกรงว่ารัฐบาลขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลง อาจได้รับความกระทบกระเทือนระส่ำระสายด้วยประการทั้งปวง พระองค์จึงทรงมี พระราชประสงค์ให้คงไว้ตามเดิมเพื่อรักษาความยุติธรรมระหว่างราษฎรกับรัฐบาลของพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้กลมเกลียว

๔. หลังจากนั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ปรึกษากัน โดยละเอียดแล้วว่า ความในบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ที่แก้ไขใหม่นี้ ได้มีการห้ามมิให้เอาตัวไป ประหารภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด ก็เพราะรอเวลาที่จะให้ผู้ต้องหาหรือ ญาติของผู้ต้องหาได้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระบรมราชวินิจฉัยอภัยโทษ

ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๒๙/๒๔๗๗ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๔๗๗ ลงมติยืนยันโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อยืนยัน ตามร่างพระราชบัญญัติเดิม จำนวน ๗๕ เสียง และไม่ยืนยันตามร่างเดิม จำนวน ๓๖ เสียง และไม่ออกเสียงลงมติจำนวน ๓๙ เสียง จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๑๔๐ ท่าน^{๓๒๒}

๕. นายกรัฐมนตรี ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง แต่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลง พระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำ ทูลเกล้าฯ ถวายครั้งหลัง ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๙ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๙ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ ด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งนั้นก็ดี สภา จะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ และถ้าสภาลงมติตามเดิมไซ้ร้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลง

๓๒๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๙/๒๔๗๗ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๔๗๗(พระนคร: ม.ป.ป.), หน้า ๒๒๓๕.

พระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๗ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๗ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๒ หน้า ๓๒๑ หน้า ๓๒๕ และหน้าที่ ๓๓๐ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๗๘

จากกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้ง ๔ ฉบับข้างต้นนี้ เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ถวายคืนมายังสภาอันถือว่าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย แล้วสภาได้มีการพิจารณากันอีกรอบหนึ่ง แต่คะแนนเสียงของสมาชิกสภา ณ ขณะนั้นใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งมีการยืนยันให้ร่างกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปได้ ทำให้มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายในยุคแรกของระบอบประชาธิปไตยไทย หากได้มีผลบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติไม่ แต่อย่างไรก็ตามในคราวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลปัจจุบันนั้น ปรากฏในข้อมูลทางกระบวนการนิติบัญญัติไทยว่า พระองค์ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๓ ฉบับ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอีกรอบหนึ่ง และเมื่อรัฐสภาได้พิจารณาอีกรอบหนึ่ง มีร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๒ ฉบับที่ได้รับคะแนนเสียงของสมาชิกสภา อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นตกไป ตามที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

(๕) กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาชญา (ฉบับที่...) พุทธศักราช... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เกี่ยวกับการกำหนดโทษต่อความผิดฐานหมิ่นประมาทและการด่าใส่คำสื่อนินทาหมิ่นประมาท

ความเป็นมา

๑. รัฐบาลในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาชญา (ฉบับที่...)

พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...)

พ.ศ. ... รวม ๒ ฉบับต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ^{๓๒๓}

โดยมาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๒๖ และมาตรา ๓๒๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๑ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๒๖ ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๒๘ ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำโดยการโฆษณา ด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏด้วยวิธีใด แผ่นเสียง หรือสิ่งบันทึกเสียงอย่างอื่น กระทำโดยการกระจายเสียง หรือโดยการกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท”

นอกจากนี้ มาตรา ๓ แห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๓๘ ภายใต้งบบังคับมาตรา ๔๔๗ ทวิ ค่าสินไหมทดแทนจะถึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด”

และมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๔๗ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา ๔๔๗ ทวิ ค่าเสียหายตามมาตรา ๔๒๓ วรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยการโฆษณาด้วยหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือด้วยสื่อมวลชน

^{๓๒๓} สำนักนายกรัฐมนตรี, “หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/๘๐๘ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...”, ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๕.

อย่างอื่น ให้ศาลกำหนดให้เท่ากับเงินจำนวนยี่สิบเท่าของอัตราโทษปรับขั้นสูง ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ความเสียหายได้มากกว่านั้น”^{๓๒๔}

๒. นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้แถลงต่อที่ประชุมสมานิติบัญญัติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ ๘ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๕ ความว่า

“รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... โดยมีหลักการ คือ แก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษตามมาตรา ๓๒๖ และมาตรา ๓๒๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมีเหตุผลคือ ด้วยปรากฏว่าในปัจจุบันมีผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทมากขึ้น ขณะเดียวกันบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษที่ใช้บังคับผู้กระทำความผิด ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์จึงทำให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวไม่เกรงกลัวสมควรแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษให้สูงขึ้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... มีหลักการคือ กำหนดค่าเสียหายขั้นต่ำกรณีกระทำความผิดโดยหมิ่นประมาท และมีเหตุผลว่า ด้วยปรากฏว่าในปัจจุบันมีผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยการโฆษณามากขึ้น และความรับผิดชอบเพื่อละเมิดสำหรับผู้กระทำผิดซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายมิได้กำหนดไว้ให้เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชื่อเสียง จึงทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมาย สมควรกำหนดค่าเสียหายขั้นต่ำเพื่อละเมิดในกรณีนี้ขึ้น”

สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นส่วนมาก เห็นสมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับดังกล่าว^{๓๒๕}

๓. คณะรัฐมนตรีเสนอให้ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยคณะกรรมการเตรียมสภา พิจารณารวดเดียว ๓ วาระ ที่ประชุมเห็นชอบ โดยในวาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และในวาระที่ ๓ ที่ประชุมเสียงส่วนมากเห็นชอบกับร่างของรัฐบาล (มีไม่เห็นชอบ ๒ ท่าน) จึงได้ลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

^{๓๒๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ ๗ ถึงครั้งที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๕), หน้า ๒๗๕ - ๒๗๖ และหน้า ๒๙๓ - ๒๙๔.

^{๓๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๗, ๒๙๕ และ ๓๐๒.

อาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เป็นกฎหมายได้^{๓๒๖}

ความผิดพลาด

๑. เมื่อร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๘ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๕ แล้วรัฐบาลได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๒. ด้วยพระปรีชาญาณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงเล็งเห็นว่าตามมาตรา ๓๒๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติโทษปรับขั้นสูงสุดไว้ว่า ปรับไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งเท่ากับว่าค่าเสียหายขั้นต่ำตามมาตรา ๔๔๗ ทวิ ที่ได้มีความพยายามจะกำหนดขึ้นใหม่นี้เท่ากับสี่ล้านบาท และสามารถพิสูจน์ว่าได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงินมากกว่าได้ด้วยนั้น เป็นการแก้ไขการกำหนดค่าเสียหายในทางละเมิดกรณีหมิ่นประมาทให้สูงขึ้น ซึ่งย่อมเกิดผลเสียมากกว่าผลดี จึงมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามบทบัญญัติมาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ความว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง...”

๓. เมื่อพิจารณากรณีของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกับมาตรา ๙๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แล้ว เห็นได้ว่าตามกระบวนการของกฎหมายดังกล่าวรัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อลงมติว่าจะยืนยันตามเดิมหรือไม่ แต่ในกรณีของร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติยืนยันแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากหลังจากมีการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกไม่นานได้มีการยุบสภานิติบัญญัติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปใหม่ ทำให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินต้อง

^{๓๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑๐.

พ้นจากตำแหน่ง และพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาได้มีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ จนกระทั่งมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรใหม่อีกครั้ง และพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งรัฐบาลของพลเอกสุจินดา คราประยูร และนายชวน หลีกภัยนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการนำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับขึ้นมาพิจารณาอีกแต่อย่างใด^{๓๒๗} จึงทำให้อ่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เป็นอันตกไปโดยปริยาย^{๓๒๘}

การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... นั้น ย่อมปรากฏซึ่งข้อเท็จจริงว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอันเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ทำให้ไม่มีฝ่ายค้านคอยถ่วงดุลกลั่นกรองต่อการใช้อำนาจออกกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งโดยปกติแล้ว หลักการของระบอบรัฐสภานั้น นอกจากจะให้ความสำคัญต่อการถ่วงดุลระหว่างอำนาจแล้ว ในอำนาจเดียวกันนี้ การถ่วงดุลซึ่งอำนาจย่อมเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการออกกฎหมาย เพราะในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้นั้น รัฐสภาย่อมจะต้องไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจอย่างขาดการทบทวนไตร่ตรองจากหลายฝ่ายก่อนที่จะให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุตามหลักการของระบอบรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์เพื่อให้พระองค์ทรงทบทวนหรือทรงกลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภา หรือเป็นการที่รัฐธรรมนูญได้ถวายพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ในกรณีนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้พระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ทุกประการ โดยเหตุที่พระองค์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีสาระเกี่ยวกับความผิดหมิ่นประมาทที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ

^{๓๒๗} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๕)

^{๓๒๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๔๒ หน้า ๑ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๕

ขึ้นมาขึ้น เป็นเพราะพระองค์ทรงไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ด้วยพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์ที่ว่า การกำหนดโทษปรับขั้นสูงสุดในความผิดหมิ่นประมาท เท่ากับสี่ล้านบาท อีกทั้งยังสามารถพิสูจน์ว่าได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงินมากกว่าได้ด้วย ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงปรากฏเป็น พระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่มีต่อวงการนิติบัญญัติในการที่พระองค์ ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้พระบารมีของ พระองค์ในฐานะพระประมุขแห่งรัฐได้แผ่ปกคลุมพสกนิกรของพระองค์ มิให้ต้องตกอยู่ภายใต้ กฎหมายที่ปราศจากซึ่งความชอบธรรมได้อย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงการดำรงไว้ซึ่ง พระราชสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติทาง รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อยู่ตลอดมา

(๖) กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

ความเป็นมา

๑. กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญคือ เพื่อปรับปรุง พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ ทางการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงาน การศึกษาระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กร กลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารงาน บุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาจะไม่กำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาอนุโลมใช้

๒. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณา โดยมีการแก้ไขให้เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายและแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้อง

กับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงาน
สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนมีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

๓. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๖

ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ต่อสภา
ผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเป็นเรื่องด่วน

๔. การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเสนอพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
พ.ศ. ที่มีบุคคลอื่นเสนออีก ๔ ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระ
ที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๓๕ คน เพื่อพิจารณา
ในวาระที่สองในชั้นคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จได้เสนอร่าง
พร้อมรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเรียงตามลำดับ
มาตราจนจบร่าง และได้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรแก้ไขด้วยคำแต่อย่างใด และได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม โดยลงมติเห็นชอบด้วย
คะแนนเสียงเอกฉันท์กับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
พ.ศ. และได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวให้วุฒิสภาพิจารณา

๕. การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

ในวาระที่หนึ่ง ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับร่าง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... และ
ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๓๑ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ในชั้นกรรมการ
เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จได้เสนอร่างพร้อมรายงานต่อประธานวุฒิสภา
วุฒิสภาได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ต่อมาในวาระที่สาม ที่ประชุมให้แก้ไขเพิ่มเติม และส่ง
ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยการพิจารณาของวุฒิสภา คณะกรรมการ

ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขโดยเพิ่มเติมบัญชีเงินเดือนครูแบบท้ายร่างพระราชบัญญัติ โดยในชั้น
สภาผู้แทนราษฎรนั้นได้กำหนดให้บัญญัติเงินเดือนออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อส่งกลับมายัง
สภาผู้แทนราษฎรก็มีการลงมติไม่เห็นชอบกับที่วุฒิสภาแก้ไขจึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วม
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๕ (๓) ซึ่งประกอบด้วย

สภาละ ๑๒ คน วุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ให้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร

๖. ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงกำหนดจำนวนบุคคลที่จะประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นจำนวนสภาละ ๑๒ คน

๗. การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการร่วมกัน

คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่มีบัญชีเงินเดือนครุฑเนบทำยร่างพระราชบัญญัติ

สภาผู้แทนราษฎรมีมติด้วยเสียงข้างมาก ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนของวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา

ต่อมา สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้นำร่างที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ โดยได้มีมติยืนยันร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง จึงถือว่าร่างนั้นได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และนายกรัฐมนตรียังต้องนำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๙๓

ความผิดพลาด

๑. นายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแต่สภาเดียวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพิจารณาลงพระปรมาภิไธยและในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ อยู่ในระหว่างดำเนินการของสำนักราชเลขาธิการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจสอบพบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความคลาดเคลื่อน ดังนี้

(๑) มาตรา ๘, ๑๓ และ ๑๔ “กรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ” ที่ถูกต้องคือ “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” ที่ใช้ในมาตรา ๗ (๔)

(๒) มาตรา ๓๒ วรรคสอง “กระทรวงการ
ศึกษาธิการ” ที่ถูกต้องคือ “กระทรวงศึกษาธิการ”

(๓) มาตรา ๕๓ (๓) ตำแหน่ง “ผู้อำนวยการ
สถานศึกษา” และตำแหน่ง “ศึกษานิเทศก์” ตกไป

(๔) มาตรา ๕๓ (๖) ที่อ้างถึงมาตรา ๓๘ ก (๔)
ถึง (๖) ที่ถูกต้อง คือ มาตรา ๓๘ ก (๓) ถึง (๖)

(๕) มาตรา ๕๕ (๓), ๕๖ วรรคแรก วรรคสอง และ
วรรคสี่, ๕๘ วรรคแรก, ๕๙ วรรคสอง, ๖๓ วรรคแรก และวรรคสี่, ๖๔, ๖๕, ๖๖ วรรคแรก, ๖๘, ๗๑
วรรคสอง, ๗๓ วรรคสี่, ๗๘ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่, ๑๐๐ วรรคเจ็ด และวรรคแปด, ๑๐๒,
๑๐๔ (๒), ๑๐๘ วรรคแรก วรรคสอง และวรรคสาม, ๑๐๙ วรรคสุดท้าย, ๑๑๐, ๑๑๑, ๑๑๒, ๑๑๔
และมาตรา ๑๑๕ “ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ” ข้อความที่ถูกต้อง คือ “ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง”

(๖) มาตรา ๕๖ “ครูปฏิบัติการ” ข้อความที่ถูกต้อง
คือ “ครู”

(๗) มาตรา ๕๖ วรรคสี่ “ทดลองปฏิบัติหน้าที่”
ข้อความที่ถูกต้องคือ “ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ”

(๘) มาตรา ๗๑ วรรคสอง “ดำเนินการวินัย”
ข้อความที่ถูกต้องคือ “ดำเนินการทางวินัย”

(๙) มาตรา ๙๙ ที่อ้างถึงมาตรา ๙๘ ที่ถูกต้อง
คือ มาตรา ๑๐๐

(๑๐) มาตรา ๑๐๔ (๑) “คณะกรรมการสอบ” ข้อความ
ที่ถูกต้องคือ “คณะกรรมการ สอบสวน”

(๑๑) มาตรา ๑๑๑ วรรคสุดท้ายที่อ้างถึงมาตรา
๙๗ ที่ถูกต้องคือ มาตรา ๙๘

(๑๒) มาตรา ๑๒๗ ที่อ้างถึงมาตรา ๑๒๙ ที่
ถูกต้องคือ มาตรา ๑๒๘

(๑๓) มาตรา ๑๓๓ วรรคสาม “ก.ค.ศ. เฉพาะกิจ”
ข้อความที่ถูกต้องคือ “ก.ค.ศ. ชั่วคราว” ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๘

สาเหตุแห่งความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติฯ
เกิดจากสาเหตุหลัก คือ ความเร่งรีบในการพิจารณา ซึ่งนับตั้งแต่คณะกรรมการประสานงาน

สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นเรื่องด่วน เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลต่อครุฑทั่วประเทศ ทำให้ครุฑต้องการให้กฎหมายใช้บังคับโดยเร็ว

ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐสภา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และกรรมาธิการร่วมในบางส่วน แต่ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่กรรมาธิการร่วมแก้ไขเพิ่มเติม และได้ยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมเห็นชอบมีบัญชีเงินเดือนแนบท้าย จึงยืนยันตามร่างเดิมที่ไม่มีบัญชีเงินเดือน โดยในการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันถึงเรื่องจะให้มีบัญชีเงินเดือนอยู่ในร่างพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้น โดยร่างเดิมที่ไม่มีบัญชีเงินเดือนนั้น จึงไม่ได้รับการแก้ไขข้อบกพร่องหรือความผิดพลาด แต่อย่างใด

ดังนั้น จากสาเหตุของความเร่งรีบให้กฎหมายบังคับใช้โดยเร็วส่งผลให้ขาดความรอบคอบในการพิจารณา จึงทำให้กฎหมายมีความผิดพลาดและต้องตกไปในที่สุด และทำให้กฎหมายยิ่งล่าช้าไปอีก

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า รัฐบาลทราบดีถึงความคลาดเคลื่อนดังกล่าว แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ไม่อาจแก้ไขได้ โดยมาตรการทางกรรมาธิการ จึงจำเป็นต้องทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน ๒๐ วัน ตามมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือ ต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่อีกฉบับเพื่อแก้ไข หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

๓. เมื่อมีการส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืนรัฐสภา (ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย) เนื่องจากมีข้อบกพร่องในถ้อยคำหลายประการ

๔. รัฐบาลได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืน นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานรัฐสภาบรรจุเรื่องร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นวาระด่วนที่ประชุมรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ได้ร่วมประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามมาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้ลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

จึงเท่ากับว่าไม่ยืนยันให้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ใหม่ มีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันตกไป

๕. ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขถ้อยคำที่ผิดพลาดและการอ้างเลขมาตราของร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างถูกต้องแล้ว สภาจึงได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติแด่พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ทำให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา^{๓๒๙}

(๗) กรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.

ความเป็นมา

๑. ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. ... เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่เมื่อเริ่มประกาศงานเฉลิมพระเกียรติที่เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ ต้องมีการจัดทำเหรียญเฉลิมพระเกียรติเพื่อนำมาประดับได้อย่างเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จึงมีการเริ่มยกย่องโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ต่อมากระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเหรียญที่ระลึกประดับแพรแถบเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ พ.ศ....เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ^{๓๓๐}

๒. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเหรียญที่ระลึกประดับแพรแถบเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ

^{๓๒๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๗๙ ก หน้า ๒๒ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗

^{๓๓๐} กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๗/๑๓๑๖๘ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.” ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖.

พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

๓. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง มาร่วมประชุมพิจารณา และได้แก้ไขชื่อพระราชบัญญัติเป็น “ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.” และได้แก้ไขถ้อยคำในส่วนอื่นๆ ของร่างพระราชบัญญัติพร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องเหมาะสมเพื่อให้เป็นไปตามแบบการร่างกฎหมาย

๔. คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเป็นเรื่องด่วน และได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖

๕. การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ๓ วาระ และได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. ... แล้วให้นำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

๖. การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

วุฒิสภาได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ๓ วาระ และได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตามมาตรา ๑๗๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๙๓

ความผิดพลาด

๑. ในระหว่างที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ยังมีได้ส่งคืนรัฐบาลเพื่อนำนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้มีการตรวจพบว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา ๓^{๓๑๑} มีความผิดพลาดคือ “...พระอังกษาเบื้องซ้ายประดับเหรียญรัตนารณรัชกาลที่ ๘ และเหรียญรัตนารณรัชกาลที่ ๙...” และที่ถูกต้องคือ “...พระอังกษาเบื้องซ้ายประดับดวงตราปฐมจุลจอมเกล้า และเหรียญรัตนารณรัชกาลที่ ๙...”

เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความผิดพลาดตั้งแต่เริ่มยกร่างโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไข

นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และรัฐบาลได้พิจารณาด้วยความรอบคอบรัดกุมเมื่อเริ่มประกาศเขตงานเฉลิมพระเกียรติตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคมเป็นต้นไป ซึ่งทุกสมัยจะต้องมีการจัดทำเหรียญเฉลิมพระเกียรติเพื่อนำมาประดับได้อย่างเครื่องราชอิสริยาภรณ์ แต่ไม่ใช่เป็น

^{๓๑๑} มาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. ... บัญญัติว่า “ให้มีเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ ลักษณะเป็นเหรียญรูปไข่ ขนาดกว้าง ๓๐ มิลลิเมตร สูง ๓๕ มิลลิเมตร ทำด้วยเงิน ด้านหน้า กลางเหรียญพระรูปสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทรงรัดเกล้าด้วยพระกระบังประดับเพชร ทรงกุดชฎเพชร ฉลองพระองค์ชุดไทยทรงสะพักปักลายทองสายสะพายและสายสร้อยแห่งเครื่องขัตติยราชอิสริยาภรณ์อันมีพระเกียรติคุณรุ่งเรืองยิ่งมหาจักรีบรมราชวงศ์ พระอังกษาเบื้องซ้ายประดับเหรียญรัตนารณรัชกาลที่ ๘ และเหรียญรัตนารณรัชกาลที่ ๙ ผิดพระพักตร์เฉียงทางเบื้องซ้าย ด้านหลัง กลางเหรียญมีอักษรพระนามาภิไธย “ส.ก.” ภายใต้พระมหามงกุฎ และมีรัศมีเปล่งโดยรอบ ๗๒ แฉก รัศมีดังกล่าววางทับอยู่บนรูปทรงคล้ายดอกไม้ ๖ กลีบ ระหว่างกลีบประดับด้วยดอกกุหลาบควีนสิริกิติ์ ๖ ดอก ภายในวงขอบเหรียญเบื้องบนมีข้อความว่า “มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ” เบื้องล่างมีข้อความ “๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗” โดยมีดอกประจำยามคั่นระหว่างข้อความเบื้องบนกับเบื้องล่างทั้งสองข้าง ขอบนอกเหรียญเบื้องบนมีอักษรพระนามาภิไธย “ส.ก.” ภายใต้พระมหามงกุฎ ด้านหลังมีวงสำหรับบุรุษใช้ห้อยกับเพชรแถบกว้างประมาณ ๓๒ มิลลิเมตร แพรแถบเป็นริ้วห้าริ้วตรงกลางเป็นริ้วสีฟ้าอันเป็นสีประจำวันพระราชสมภพของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ด้านขวาและด้านซ้ายของริ้วสีฟ้าเป็นริ้วสีขาวอันเป็นสีแห่งความบริสุทธิ์และศาสนาอันหมายถึงพระองค์ทรงทำนุบำรุงศาสนา ทรงคุณธรรมอันประเสริฐและพระเมตตาที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย ส่วนริมของแพรแถบทั้งสองข้างเป็นริ้วสีน้ำเงินอันเป็นสีสัญลักษณ์ของพระมหากษัตริย์ สำหรับสตรีใช้ห้อยกับแพรแถบลักษณะดังกล่าวถูกเป็นรูปแม่ลงปอ

การพระราชทานให้ใครโดยเฉพาะ ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถหาได้จากกรมธนารักษ์ จึงได้เสนอร่างเพื่อขอความเห็นชอบจากทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการพิจารณาตั้งแต่พระบรมฉายาลักษณ์จนถึงเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ทรงประดับ ซึ่งเหรียญรัตนาภรณ์รัชกาลที่ ๘ เป็นเครื่องราชอิสริยาภรณ์ส่วนพระองค์ที่ทรงพระราชทานแก่ใครก็ได้ แต่บังเอิญระเบียบแบบแผนดังกล่าวได้ขาดหายไป ทั้งนี้ เหรียญดังกล่าวได้มีมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ และได้พระราชทานส่วนพระองค์ ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพระบรมวงศานุวงศ์ ๒ พระองค์ประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ๒ แถบเหมือนกัน คือเหรียญรัตนาภรณ์รัชกาลที่ ๘ และเหรียญรัตนาภรณ์รัชกาลที่ ๙ ดังนั้นจึงเกิดความเข้าใจว่า น่าจะทรงประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์เดียวกัน ขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจแก้ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติ โดยเชิญเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายชี้แจงและได้ส่งร่างให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ ซึ่งทุกฝ่ายก็ได้เห็นชอบทุกประการรวมถึงสำนักราชเลขาธิการสำนักพระราชวัง^{๓๓๒} เห็นได้ว่า สาเหตุของความผิดพลาดที่แท้จริง คือ การขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวในการยกร่าง ซึ่งค่อนข้างเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และต้องใช้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม มีการส่งร่างให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ ซึ่งทุกฝ่ายก็ได้เห็นชอบแล้ว ย่อมน่าจะเป็นการประกันความถูกต้องได้แล้ว แต่ก็ทำให้กฎหมายผิดพลาดได้เช่นกัน

๒. เมื่อมีการตรวจสอบพบข้อผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วได้ประสานไปยังหน่วยงานต้นสังกัดนั้น ทางรัฐบาลจึงมีหนังสือแจ้งว่า รัฐบาลยอมรับในความผิดพลาดและขอพระราชทานอภัยโทษในการอันไม่บังควรที่เกิดขึ้นนี้ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับจากรัฐสภา ตามมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การแก้ไขข้อบกพร่องจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่อีกฉบับหนึ่งเพื่อแก้ไข หลังจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

๓. ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. ... ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่เนื่องจากมีข้อบกพร่องในมาตรา ๓ ถ้อยคำที่ว่า “...พระองค์เสด็จย้ายประดับเหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๘...”

^{๓๓๒} ข่าวสด (๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖) : ๑.

๔. เมื่อทางรัฐบาลได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืน นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เพื่อให้ประธานรัฐสภาบรรจุเรื่องร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นวาระด่วน และเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ได้ร่วมประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมีมติไม่ถึงสองในสามของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดที่จะยืนยันต่อไป จึงเท่ากับว่าไม่ยืนยัน ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับไปใหม่ จึงมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไป

๕. รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องสมบูรณ์ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว (ฉบับใหม่) ไปยังรัฐสภาในสมัยประชุมหน้าเมื่อเปิดสมัยประชุมประมาณ ต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย^{๓๓๓}

๖. นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้นำความกราบบังคับทูล เพื่อขอพระราชทานอภัยโทษในการ ดำเนินการอันเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท เป็นแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

“คำแถลงการณ์ของสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ และส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมายังรัฐบาลเพื่อดำเนินการ ตามมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไปนั้น รัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพิจารณาแล้ว ต่อมาได้รับแจ้งจากสำนักราชเลขาธิการ ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังมีถ้อยคำและ ข้อความคลาดเคลื่อน จึงมีพระราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนรัฐสภา รัฐบาล เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเร่งด่วน ประกอบกับรัฐสภากำลังจะปิดสมัยประชุมในวันที่

^{๓๓๓} ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๒๗ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๗

๒๙ พฤศจิกายนนี้ นายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ในวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ รัฐสภาได้ประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ตามมาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว มีมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันตกไป

(๑) กรณีที่เกิดขึ้นครั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะพระประมุขทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ขณะเดียวกันก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะไม่ทรงเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาถวายคำแนะนำและยินยอม โดยอาจพระราชทานคืนไปยังรัฐสภาหรือมิฉะนั้นก็ทรงเก็บไว้ไม่พระราชทานคืนภายใน ๙๐ วัน อันเรียกกันในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง ซึ่งรัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันเพื่อปรึกษว่าจะมีมติยืนยันตามเดิมให้ถวายร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นไปใหม่หรือไม่ อำนาจยับยั้งเช่นนี้เป็นของประมุขของประเทศทั้งหลายซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย”

(๒) ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถดังกล่าว เป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อให้มีเหรียญเฉลิมพระเกียรติสำหรับบุคคลทั่วไปประดับได้อย่างเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ในการนี้ จำเป็นต้องบรรยายลักษณะของเหรียญให้ละเอียดชัดเจนเพื่อป้องกันการปลอมแปลง ข้อความในร่างมาตรา ๓ อธิบายลักษณะของเหรียญว่ามีพระรูปสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย “เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๘” เป็นอาทิ เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ โดยไม่มีการแก้ไข สำหรับที่มาของข้อความบรรยายลักษณะของเหรียญกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ได้ยกร่างเสนอคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่ายและได้ขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว แต่ความเป็นจริง ข้อความที่บรรยายพระรูปว่า สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับเหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๘ นั้นยังคลาดเคลื่อน แท้จริงเป็นเครื่องอิสริยาภรณ์ตระกูลอื่น

(๓) สำหรับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู เป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอเช่นกัน เพื่อกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภา ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการร่วมกันของ

ทั้งสองสภาตามลำดับซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสาระสำคัญ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญนั้น จึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ มีมติเลือกเอาในทางยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าร่างฉบับนี้ ยังมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนการพิสูจน์อักษร การตรวจสอบถ้อยคำให้สอดคล้องกัน และการอ้างเลขมาตรา แม้สภาผู้แทนราษฎรจะทราบในขณะนั้นว่าร่างฉบับนี้ยังมีข้อพิจารณา แต่ตามกระบวนการนิติบัญญัติก็ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ครั้งเมื่อส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมา รัฐบาลก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายไปตามนั้นภายใน ๒๐ วัน โดยที่รัฐบาลเองไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน

ในการนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย รัฐบาลโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ตรวจสอบพบความคลาดเคลื่อนดังกล่าว จึงได้ประสานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักราชเลขาธิการเพื่อหาทางแก้ไข โดยวิธีการอื่น แต่ก็ไม่อาจดำเนินการได้โดยมาตรการทางการบริหาร รัฐบาลจึงนำความกราบบังคมทูลถวายรายงานเพื่อทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท ซึ่งมีพระราชกระแสว่าเมื่อทุกฝ่ายทราบความคลาดเคลื่อนดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ไม่มีผู้ใดสามารถแก้ไขเยียวยาในขั้นตอนของตนได้ จึงสมควรใช้พระราชอำนาจมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ส่งคืนให้ยังรัฐสภา อันจะเป็นการเยียวยาแก้ไขอย่างได้ผลสมดังเจตนารมณ์ของทุกฝ่าย รัฐบาลได้ประสานเรื่องร่างพระราชบัญญัติทั้งสองนี้กับสำนักราชเลขาธิการมาตั้งแต่ต้น และมีความเข้าใจตรงกันว่ามีมีการพระราชกระแสในครั้งนี้ได้เกิดจากการมีพระบรมราชวินิจฉัยไม่ทรงเห็นด้วยกับหลักการ หรือเนื้อความใดๆ แห่งพระราชบัญญัติ แม้จะมีพระราชอำนาจเช่นว่านั้นก็ตาม แต่เกิดจากข้อบกพร่องในถ้อยคำและการอ้างอิงมาตรา ซึ่งหากประกาศใช้เป็นกฎหมายไปแล้วย่อมไม่อาจนำไปใช้ให้สัมฤทธิ์ผลตามความประสงค์แห่งการตรากฎหมายนั้นๆ เมื่อทุกฝ่ายตระหนักในความคลาดเคลื่อนดังกล่าว จึงสมควรขจัดเสียให้สิ้นไปในเมื่อยังมีโอกาสจะดำเนินการได้เพื่อป้องกันปัญหาความยุ่งยากในอนาคต บัดนี้รัฐสภามีมติไม่ยืนยันการถวายร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวขึ้นไปใหม่ จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป รัฐบาลจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องสมบูรณ์ในเรื่องเหล่านี้ มายังรัฐสภาในโอกาสแรกเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมสภาสามัญชนหน้าในระหว่างนี้จะใช้มาตรการทางการบริหารแก้ปัญหาและบรรเทาผลกระทบใดๆ หากจะพึงมีไปพลางก่อนเท่าที่จะทำได้ รัฐบาลและรัฐสภาผู้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตฯ ให้มีโอกาสแก้ไขความคลาดเคลื่อนได้โดยชอบด้วยกระบวนการ

นิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และจักได้หาทางวางมาตรการป้องกันมิให้เรื่องเช่นนี้เกิดขึ้นอีก ในโอกาสต่อไป”^{๓๓๔}

จากกรณีที่มีพระราชกระแสรับสั่งให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับคืนแก่รัฐสภาเช่นนี้ถือเป็นประวัติศาสตร์ทางการนิติบัญญัติที่สำคัญยิ่งของประเทศ โดยที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... เป็นร่าง กฎหมายสำคัญตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการบริหาร ราชการแผ่นดิน และเป็นกฎหมายหลักในการปฏิรูปการศึกษา เมื่อรัฐบาลเสนอร่างกฎหมายต่อ รัฐสภา กระบวนการพิจารณากฎหมายได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการพิจารณา ของคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาตามลำดับ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวในสาระสำคัญเพื่อให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์แล้ว ปรากฏว่าเสียงข้างมากซึ่งเป็นเสียง ของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับร่างฯ ของคณะกรรมการร่วมที่ได้มีการแก้ไข โดยรัฐบาลได้เลือกนำเอาร่างที่พอทราบอยู่ว่ามีข้อบกพร่องหลายประการทูลเกล้าฯ ถวายต่อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และในที่สุดพระมหากษัตริย์ทรงใช้ พระราชอำนาจให้ส่งคืนมายังรัฐสภา เห็นได้ว่า ความผิดพลาดดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อบกพร่อง ในถ้อยคำและในการอ้างอิงมาตรา ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยตรง การที่ พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานคืนร่างพระราชบัญญัตินี้ อันถือได้ว่าเป็นการใช้พระราช อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้จึงมิได้เกิดจากพระบรมราชวินิจฉัยที่ไม่ทรงเห็นด้วยกับเนื้อหา ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

สำหรับกรณีร่างพระราชบัญญัติ เหยียดเฉลิม พระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถนั้น ความผิดพลาดเกิดขึ้นจากการขาด ความเชี่ยวชาญและความไม่รู้ เนื่องด้วยความจำเป็นที่จะต้องบรรยายเครื่องราชอิสริยาภรณ์ อย่างละเอียดชัดเจนเพื่อป้องกันการปลอมแปลง และถึงแม้ว่ากระทรวงการคลังได้ยกร่างเสนอ คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่ายและได้ขอความเห็นจากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว แต่ความเป็นจริงที่ปรากฏขึ้นได้แสดงให้เห็นว่า ข้อความที่บรรยายพระรูปว่า สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับเหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๘ นั้นก็ยังไม่

^{๓๓๔} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๗๓๑๖ เรื่องร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.”

คลาดเคลื่อน พระมหากษัตริย์จึงทรงพระราชทานคืนร่างดังกล่าวมายังรัฐสภา อันถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย นับว่าเป็นพระมหากษัตริย์ผู้มีความกล้าหาญของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อรัฐบาลและรัฐสภาที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตในการแก้ไขความคลาดเคลื่อนตามกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ประชาชนชาวไทยยิ่งรู้สึกสำนึกว่าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจตามขอบเขตของรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญทุกประการ นอกจากนั้นแล้ว ด้วยพระบรมเดชาานุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบันนี้มากมายเกินกว่าจะสามารถพรรณนาด้วยข้อเขียนใดๆ ได้ หรือกล่าวได้ว่าพระราชอำนาจทางสังคมของพระองค์นั้นมีมาก ซึ่งพระราชอำนาจทางสังคมนี้จะมีประชาชนเป็นฐานรองรับเมื่อประชาชนยึดถือสถาบันพระมหากษัตริย์ว่าเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่ง ที่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และเป็นที่ยึดเหนี่ยวของราษฎรทั่วไปแล้ว จึงเกิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจากกรณีพระราชทานคืนร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต่อมาว่า ร่างพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐสภาก็ไม่ควรยืนยันตามเดิมเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า นอกจากที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชบัญญัติด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาแล้ว รัฐธรรมนูญยังถวายพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา และร่างกฎหมายอื่นๆ ให้แก่พระมหากษัตริย์อีกด้วย ตามมาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" หรือบทบัญญัติมาตรา ๑๘๗ ที่บัญญัติให้ "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย" เป็นต้นนั้น และขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วไม่พบว่า มีบทบัญญัติใดเกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาหรือร่างกฎหมายลำดับศักดิ์อื่น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายเหล่านั้นได้หรือไม่

การพิจารณาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
 ในประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาจากพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล
 แม้ว่าพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีจะเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเมื่อ
 เปลี่ยนแปลงเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้วอาจทำให้เข้าใจได้ว่า พระราช
 อำนาจของพระมหากษัตริย์คงมีอยู่เฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามพระราช
 อำนาจตามจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลนี้ยังเป็นพระราชอำนาจที่มีความสอดคล้อง
 ช่วยสนับสนุน และส่งเสริมให้กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ
 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำ
 แก่รัฐบาล (the right to be consulted) พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายและกิจการของ
 รัฐบาล (the right to encourage) และพระราชอำนาจในการตักเตือนรัฐบาล (the right to warn)

เมื่อพิจารณาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
 ตามจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลแล้ว เห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรง
 ทำเช่นนั้นได้ โดยอาศัยพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีในการพระราชทานคำปรึกษาหารือ
 แก่ฝ่ายบริหาร แต่การที่ทรงยับยั้งนั้น ตามทางปฏิบัติก็คงจะเป็นกระบวนการสุดท้ายแล้วแต่พระราช
 อธิษาศัย มิให้กระทบกระเทือนความรู้สึกและเจตนาดีของฝ่ายบริหาร เช่น ในบางกรณีที่ทรง
 พิจารณาเห็นว่าร่างพระราชกำหนดหรือร่างพระกฤษฎีกา ที่ทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมามีข้อบกพร่อง
 หรือข้อที่ควรแก้ไขเพิ่มเติม แทนที่จะพระราชทานคืนไปยังรัฐบาลอย่างเป็นทางการ ก็มักจะทรง
 พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีมาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อทรงปรึกษาหารือ หรือ
 อาจจะทรงเก็บเรื่องนั้นเอาไว้ยังมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาในทันที เพื่อสดับ
 รับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนเสียก่อน^{๓๓๕} นับว่าเป็นพระมหากษัตริย์คุณของ
 พระมหากษัตริย์ไทยที่มีต่อการเมืองการปกครองเป็นอย่างสูง

ตัวอย่างเช่น บันทึกรัชการกระแสพระกฤษฎีกา
 แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙
 ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ทรงลงพระปรมาภิไธย
 ในพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้ง
 ทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๙ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีเนื้อหาระบุ

^{๓๓๕} สัมภาษณ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ๑๗ มีนาคม ๒๕๑๗
 อ้างใน ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๑๘.

ถึงการกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไป ทั้งนี้ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแล้ว ในการนี้ได้มีหนังสือของนายอาสา สารสิน ราชเลขาธิการ อัญเชิญพระราชกระแสประกอบพระราชกฤษฎีกาไปยังพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีด้วย มีใจความระบุว่า

ตามหนังสือที่อ้างถึงข้างต้น ได้้อัญเชิญพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ ความแจ้งอยู่แล้วนั้นขอกราบเรียนว่ามีพระราชกระแสประกอบพระราชกฤษฎีกาข้างต้นเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลที่ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกานี้ ก็เพราะทรงมีพระราชประสงค์อยากให้ประเทศชาติกลับสู่ความสงบเรียบร้อยแล้ว

๒. ทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นในคราวต่อไป เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ เรียบร้อย และยุติธรรมอย่างแท้จริง

หนังสืออัญเชิญพระราชกระแสดังกล่าว เป็นหนังสือตราครุฑ ประทับตราลับเฉพาะ ค่วนที่สุด เลขที่ รล.๐๐๙.๒๑/๑๔๐๕๐ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เรื่องพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ เรียน พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ลงนามโดยนายอาสา สารสิน ราชเลขาธิการ

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ วินิจฉัยว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ นั้น เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม และไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๔ และเมื่อกำหนดเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้ล่วงพ้นหกสิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสองไปแล้ว จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ

การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง ต่อไป และเนื่องด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งว่าได้หารือพรรคการเมืองแล้วจึงเสนอให้วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมและเปิดโอกาสให้ผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งมีเวลาเพียงพอในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และสามารถหาเสียงเลือกตั้ง หรือดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งใดๆ อย่างทัดเทียม รวมทั้งเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้กำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ควรที่จะต้องกำหนดวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาขึ้น เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง ตลอดจนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงระยะเวลาที่แน่นอนในการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยทั่วกัน เป็นการล่วงหน้า และสามารถเตรียมการหรือตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้ก่อนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งและวันเลือกตั้ง ซึ่งจะทำการเลือกตั้งเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม

นับได้ว่าเป็นอีกครั้งหนึ่งหลังจากเมื่อคราวที่ทรงมีกระแสพระราชดำรัสกับหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี และหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะนั้น ได้ร่วมกันดำเนินการสนองพระราชกระแส จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘

เห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระปรีชาญาณในการใช้พระราชอำนาจในการแนะนำรัฐบาลอย่างละมุนละม่อม ซึ่งพระองค์ทรงห่วงใยในประเทศชาติเพื่อให้กลับสู่ความสงบสุขโดยเร็ว แต่แล้วก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อสนองพระราชกระแสแต่อย่างใด เนื่องจากได้เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจการปกครองประเทศในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ขึ้นก่อน^{๓๓๖}

^{๓๓๖} คณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐, ๖ ทรงเป็นร่วมฉัตรรัฐสภา : กษัตราประชาธิปไตย, หน้า ๑๑๑ - ๑๑๒ และ ๑๑๕.

เมื่อได้ศึกษาถึงร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบันแล้ว เห็นได้ว่า ด้วยพระบรมเดชานุภาพของพระองค์ที่มีอยู่อย่างไม่สามารถจะพรรณนาเป็นข้อเขียนใดๆ ได้ จนทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ว่า ร่างกฎหมายใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว รัฐสภาก็ไม่สมควรที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕๑ ยืนยันด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ เพื่อให้ประกาศใช้กฎหมายนั้นเสมือนหนึ่งว่าทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว เพราะถ้ารัฐสภาทำเช่นนั้นก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านจากประชาชน เพราะพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งต่อร่างกฎหมายที่ผิดพลาดโดยชัดแจ้งเท่านั้น และพระองค์จะทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปยังจะเกิดผลเสียตามมานับประการ อันเป็นสิ่งที่แสดงถึงซึ่งพระราชยุติธรรมจรรยา พระปรีชาสามารถ และพระบรมราชวินิจฉัยอย่างละเอียดลึกซึ้งก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย โดยพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด นับได้ว่าเป็นพระมหากษัตริย์ที่สุจริตที่สุดไม่ได้ต่อกระบวนนิติบัญญัติของไทย

๔.๓.๕ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย

๔.๓.๕.๑. หลักการทั่วไปเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของไทย

การยอมรับว่าจารีตประเพณีมีสภาพบังคับได้กับทั้งราษฎรและผู้ปกครองนั้น เห็นได้ตั้งแต่ในอดีตที่ประเทศไทยถือเป็นคติมาตลอดว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิบัติตามพระธรรมศาสตร์ และจารีตประเพณี การตัดสินใจและวางบรรทัดฐานสำหรับคดีต่อไปจะเป็นราชาศาสตร์ต่อเมื่อชอบด้วยพระธรรมศาสตร์และคลองจารีตประเพณี ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ห้ามขุนนางปฏิบัติตามพระบรมราชโองการไม่ชอบด้วย “ประเพณีตามยุติธรรม” ดังปรากฏในพระราชปราชญ์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชที่มีในการชำระกฎหมายเก่าขึ้นเป็นกฎหมายตราสามดวงว่า

“...แลข้างฝ่ายอาณาจักรนี้ กระษัตริย์ผู้ดำรงแผ่นดินนั้น อาไศรยซึ่งโบราณราชนิติกฎหมายพระอัยการอันกระษัตริย์แต่ก่อนบัญญัติไว้เป็นบรรทัดฐาน จึงพิพากษาตราสืบเนื่องความราษฎรทั้งปวงได้โดยยุติธรรมเปนอันมาก ด้วยคนอันโลภหลงหาความลอยแก่บาปมิได้ ดัดแปลงแต่งตามชอบใจไว้พิพากษาภาให้เสียยุติธรรมสำหรับแผ่นดินไปก็มีบ้าง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม จัดข้าทูลละอองธุลีพระบาทที่มีสติปัญญาได้...ชำระพระราชกำหนดบทพระอาการอันมีอยู่ในหอหลวงตั้งแต่พระธรรมศาสตร์ไปให้ถูกถ้วนตามบาฬีแลเนื้อความมิให้ผิดเพี้ยนซ้ำกันได้ จัดเป็นเหล่าเข้าไว้ แล้วทรงพระอุสาหทรงชำระตัดแปลงซึ่งบทอันวิปลาดนั้นให้ชอบโดยยุติธรรมได้...”

พระราชปวารณาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หากพระมหากษัตริย์ทรงรวบรวมกฎหมายเก่าก็ต้องทรงรวบรวมอย่างต้องด้วยประเพณีและความยุติธรรม หากใช้พระราชอำนาจบัญญัติขึ้นใหม่ได้ไม่^{๓๓๗}

แม้ว่ากฎหมายจะไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปกำหนดความประพฤติหรือการกระทำขององค์กรทางการเมืองต่อกัน จากการทำแต่ละองค์กรจะกระทำการใดลงไป ต้องคอยสำรวจตรวจตราอยู่เสมอว่าตนอาจถูกตอบได้อย่างไรบ้างนั้น ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญย่อมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการกำหนดความประพฤติขององค์กรทั้งหลายในทางการเมืองเหล่านั้น

ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเช่นนี้มีอยู่ในทุกระบบรัฐธรรมนูญ รวมถึงรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศไทยด้วย ตัวอย่างธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในระบบการเมืองมีผลผูกพันตนอย่างเช่น

ธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งรัฐบาล^{๓๓๘}

แต่เดิมนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๖๓ เพียงบัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานรัฐสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

และมาตรา ๑๗๔ บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”

^{๓๓๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี”, หน้า ๒๑๑.

^{๓๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๙.

ถ้าพิจารณาแต่กฎหมายในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอและพระมหากษัตริย์จะทรงตั้งใครก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่มีธรรมเนียมปฏิบัติเป็นหลักอยู่ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอและพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร เพราะถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอ และพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งคนที่ไม่เสียงข้างมากสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้นก็ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินให้เรียบร้อยไปได้ เพราะอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจทันทีที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือถึงไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีนั้นก็อาจเสนอร่างกฎหมาย หรือขอของบประมาณแผ่นดินจากรัฐสภามาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศไม่ได้เลย ด้วยเหตุนี้ แม้ตามกฎหมาย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอและพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งใครก็ได้ ซึ่งอาจไม่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติจะไม่ทรงแต่งตั้งบุคคลเช่นนั้น แต่จะตั้งบุคคลที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนอยู่ ธรรมเนียมปฏิบัตินี้เหมือนกันทั้งในประเทศไทยและอังกฤษจะมีข้อแตกต่างปลีกย่อยประการอื่นเท่านั้น

นายกรัฐมนตรีที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้ว จะเป็นผู้เสนอให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลตน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ข้อนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นสากลของการปกครองในระบอบรัฐสภาเช่นกัน แต่ธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า จะแต่งตั้งใครขึ้นเป็นรัฐมนตรีย่อมจะแตกต่างกันตามสภาพการเมืองของแต่ละประเทศ แต่ในปัจจุบันนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งมาตรา คือ มาตรา ๑๗๒ บัญญัติว่า

“ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗

การเสนอชื่อบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย

ดังนั้น กรณีมาตรา ๑๗๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ จึงถือได้ว่าเป็นการนำธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมาบัญญัติเป็นกฎหมาย ภายลักษณะอักษร

ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา^{๓๓๙}

แต่เดิมนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข...”

และมาตรา ๑๘๕ จัตวา บัญญัติว่า

“บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ ใดๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ...”

ถ้าพิจารณาเหตุแต่กฎหมาย ก็อาจจะกล่าวได้ว่า อำนาจการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งใครก็ได้ แต่ธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐธรรมนูญของไทย กลับถือว่าผู้ที่มีอำนาจเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่แท้จริงแต่เดิมนั้น คือ รัฐบาลแต่ผู้เดียว ดังปรากฏในพระราชวิจารณ์ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ไม่ทรงพอพระทัยการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอให้ทรงแต่งตั้งทั้งหมด^{๓๔๐} ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในยุคนั้นยังไม่มีระบบพรรคการเมือง สมาชิกประเภทที่ ๒ จึงเปรียบเสมือนผู้ถ่วงดุลสมาชิกประเภทที่ ๑ ที่ประชาชนเลือกเป็นตัวแทนคนเข้ามา เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพอยู่ได้ ต่อมาเมื่อรัฐบาลไม่ได้มาจากทหารโดยตรง แต่ยังคงต้องอาศัยความสนับสนุนของฝ่ายทหารอยู่ อำนาจในเสนอชื่อวุฒิสมาชิกจึงต้องให้ฝ่ายทหารด้วย ดังนั้น ในขณะนั้น ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า อย่างน้อยบุคคลสองฝ่ายจะมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิกโดยแท้จริง คือ

^{๓๓๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๑.

^{๓๔๐} หลุย คีร์วัตติ, ประชาธิปไตย ๑๗ ปี (พระนคร: โรงพิมพ์วิบูลกิจ, ๒๔๙๓), หน้า ๒๖๔ - ๒๙๐. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี”, หน้า ๒๓๒.

รัฐบาลและทหาร และมีธรรมเนียมปฏิบัติว่าข้าราชการระดับปลัดกระทรวงและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญใน ๔ เหล่าทัพจะได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย^{๓๔๑}

๔.๓.๕.๒ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายของไทย

ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา^{๓๔๒} เป็นสากลสำหรับประเทศตะวันตกซึ่งมีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข^{๓๔๓} แต่มีข้อสังเกตว่า ธรรมเนียมปฏิบัติของตะวันตกข้อนี้ห้ามพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาโดยพระราชดำริของพระองค์เองเท่านั้น เพราะมีเช่นนั้นจะทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างประมุขของรัฐที่มีได้มาจากการเลือกตั้งกับรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นกลางทางการเมือง และอยู่เหนือการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองก็จะหมดไป แต่ถ้าทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีนั้น ย่อมทรงทำได้ไม่เป็นการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติแต่ประการใด^{๓๔๔} เพราะคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองและออกปกป้องการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนั้น และถ้าการใช้พระราชอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์ไทยตามคำกราบบังคมทูลแนะนำคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการไม่สมควรในสายตารัฐสภา รัฐสภาก็จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเอง พระมหากษัตริย์ก็จะทรงอยู่เหนือการวิจารณ์ทางการเมือง และทรงรักษาความเป็นกลางไว้ได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย เมื่อทรงไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ทรงได้พระราชทานคืนมายังสภา ซึ่งเป็นผู้ถวายหรือเมื่อพ้นกำหนดเวลามิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอีกครั้ง โดยหากสภายืนยันด้วย

^{๓๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๒.

^{๓๔๒} Wheare.,op.,pp. ๑๒๓ -๑๒๔. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี”, หน้า ๒๒๗.

^{๓๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๘.

คะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษแล้วนำทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ หากไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย นายกรัฐมนตรีก็อาจนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยมาแล้ว ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวนี้ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกต้นมา จึงถือได้ว่าพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเป็นประเพณีการปกครองไทยในระบบประชาธิปไตย

ส่วนเรื่องร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เมื่อพิเคราะห์พระราชอำนาจตามจารีตประเพณีในระบบประชาธิปไตยแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการนำร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งรัฐสภาพิจารณาและลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจ ๒ ทาง กล่าวคือ อาจทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยหลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับที่ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยพระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะประกาศพระบรมราชโองการให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น^{๓๔๔}

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว เห็นได้ว่า เป็นการถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ที่จะทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้วได้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้น แท้จริงเป็นอำนาจใช้ดุลพินิจ (Discretionary Power) ที่จะทรงยับยั้ง หรือไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายได้ ถ้าทรงเลือกใช้ทางใดทางหนึ่งก็เป็นการต้องด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แต่การที่ทรงเลือกไม่ยับยั้งร่างกฎหมายก็เพราะถ้าทรงยับยั้งแล้ว ก็อาจทรงถูกวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง และถ้าทรงใช้ดุลพินิจเลือกไม่ยับยั้งร่างกฎหมายเสมอมาจนทรงรู้สึกไม่อาจทรงยับยั้งร่างกฎหมายได้โดยลำพังพระองค์เองและองค์กรอื่นในระบบรัฐธรรมนูญก็รู้สึกเช่นนั้น อำนาจตามกฎหมายที่ทรงมีแต่เดิม (ซึ่งอาจทรงยับยั้งร่างกฎหมายได้)

^{๓๔๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๔๙๒) มาตรา ๑๗๓, ๑๗๔ และ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๑๗) มาตรา ๒๒๘, ๒๒๙.

ก็จะถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้น หากทรงยับยั้งก็ทำได้ และรัฐสภาก็ไม่สมควรลงมติ ยืนยัน

ข้อมูลทางประวัติศาสตร์พบว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลไม่เคยทรงใช้อำนาจนี้จึงอาจมีธรรมเนียมปฏิบัติที่จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ ทั้งที่ถ้าจะทรงใช้ก็ทรงทำได้ตามกฎหมาย ต่อมาในรัชกาลปัจจุบันปรากฏว่าทรงใช้พระราชอำนาจนี้บางครั้ง เช่น การที่ทรงยับยั้งกฎหมายหมิ่นประมาทซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี หรือการทรงยับยั้งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือกฎหมายว่าด้วยเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ ทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญใหม่เกิดขึ้นว่ารัฐสภาจะไม่ลงมติยืนยัน ผลก็คือร่างกฎหมายฉบับนั้นตกไป ทำให้เห็นได้ว่า หลักการของประเทศตะวันตกข้างต้นอาจนำมาใช้ในประเทศไทยปัจจุบันได้ทั้งหมดไม่ เพราะพระบารมีและพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์รัชกาลปัจจุบันล้นพ้นเป็นอย่างยิ่ง จนเกิดธรรมเนียมปฏิบัติใหม่ขึ้นว่า หากทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย รัฐสภาก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนในนามพระองค์ และรัฐสภาก็ไม่สมควรที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕๑ ยืนยันด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ เพื่อให้ประกาศใช้กฎหมายนั้นเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว เพราะถ้ารัฐสภาทำเช่นนั้นก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนี้อาจเปลี่ยนอีกได้ตามพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๕

บทสรุปและเสนอแนะ

โครงสร้างของรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุขของรัฐ โดยพระองค์ทรงดำรงพระราชสถานะที่ทรงเป็น “เจ้าแผ่นดินและเจ้าชีวิต” พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดและล้นพ้นแต่พระองค์เดียว โดยทรงเป็นรัฐอธิปไตย พระองค์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการได้โดยลำพังพระองค์ พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นที่สุด ในกิจการทั้งภายในและภายนอก จนกล่าวได้ว่า รัฐกับพระมหากษัตริย์คือสิ่งเดียวกัน

จวบจนปัจจุบัน โครงสร้างของรัฐยุคใหม่ได้ยึดถือการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีการจัดโครงสร้างและสถาบันการเมืองภายในรัฐ ในรูปแบบของการจัดสถาบันให้แก่อำนาจรัฐ ทำให้อำนาจรัฐจะมีเจ้าของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป แต่เป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ โดยเปลี่ยนผู้ทรงอำนาจรัฐจากเดิมคือ องค์พระมหากษัตริย์ไปเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ ให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในฐานะประมุขของรัฐผ่านองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ทั้งนี้ การเข้าสู่ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์นั้นจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ดังนี้แล้ว พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นไปเพื่อส่วนพระองค์ได้อีก หากแต่ต้องใช้ตามขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของสมาชิกในสังคมทุกคน ระบบนี้เรียกว่า ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ในระบอบการปกครองนี้ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งในบางประเทศพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นองค์พระประมุขของประเทศเท่านั้น มิได้ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ครองตำแหน่งประมุขของรัฐแทน ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า การใช้พระราชอำนาจทั้งในฐานะพระประมุขของประเทศหรือในฐานะอื่นๆ ของพระมหากษัตริย์ ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย

การใช้อำนาจในการตรากฎหมายตามระบอบรัฐสภานั้น เป็นการใช้อำนาจของความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของรัฐ รัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและรัฐบาล ที่จะต้อง

ทำให้เกิดสมดุลกัน กล่าวคือ ในการริเริ่มเสนอกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะมีสิทธิ เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อเป็นการวางกรอบในการดำเนินการของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลย่อมต้องถูกตรวจสอบหรือยับยั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และภายหลังจากการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ โดยรัฐสภาแล้ว ในขั้นตอนก่อนการประกาศใช้กฎหมาย พระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในฐานะประมุขของรัฐ ก็ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่สภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จะเห็นได้ว่าการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันขององค์กรทั้งสามฝ่าย มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจรวบรัดออกกฎหมายตามอำเภอใจ อันส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจถูก ลิดรอน และด้วยหลักการของระบอบรัฐสภาที่อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติมิได้แยกจากกัน โดยเด็ดขาด รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเสมอ รัฐสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ส่วนคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งได้ก็โดยสมาชิกในสภาส่วนมากสนับสนุน ความจำเป็นในข้อนี้ บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องมีความคิดเห็นร่วมกับสมาชิกส่วนมากของรัฐสภาหรือสภาที่มีอำนาจ ให้ความไว้วางใจตน ทำให้เมื่อใดที่รัฐสภาลงมติให้ร่างกฎหมายบังคับใช้ได้แล้ว ประมุขของรัฐ ก็จะต้องลงนามในร่างกฎหมายดังกล่าวเสมอ แต่หากเมื่อใดที่ประมุขของรัฐใช้อำนาจยับยั้ง ร่างกฎหมายนั้นเสีย ก็เท่ากับว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยกับความคิดเห็นของรัฐบาลและ รัฐสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วประมุขของรัฐในระบอบ รัฐสภาจะใช้อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายน้อยมาก

ในประเทศอังกฤษ อำนาจในการตรากฎหมายของพระมหากษัตริย์มีลักษณะ เป็นอำนาจที่เป็นสัญลักษณ์ ตามกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภา หรือที่เรียกว่า King in Parliament เท่านั้น เนื่องจากอำนาจในการตรากฎหมายที่แท้จริงเป็นอำนาจของรัฐสภา จนกล่าวได้ว่า รัฐสภาของอังกฤษเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการตรากฎหมาย จึงทำให้เกิด ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ได้รับ ความเห็นชอบจากทั้งสองสภา โดยพระองค์จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเสมอ อันถือว่าเป็นพระราชอำนาจตามคอมมอนลอว์ที่จะ พระราชทานความยินยอมให้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาเป็นกฎหมายได้ (royal prerogative to give royal assent) อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจส่วนนี้ของพระมหากษัตริย์หาได้สิ้นสุดลงไม่ พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจไม่ยินยอมให้ร่างกฎหมายที่ผ่านสภามาแล้วประกาศใช้เป็น กฎหมายก็ได้ (royal prerogative to refuse royal assent) โดยพระองค์จะทรงริเริ่มใช้เมื่อใดก็ได้

การที่พระองค์ไม่ทรงใช้ก็เพราะว่าพระองค์ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำและยินยอมของ คณะรัฐมนตรีเท่านั้น เมื่อใดที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระองค์ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับใด พระองค์ก็ต้องทรงปฏิบัติตามนั้น ทั้งนี้ เพราะพระองค์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบต่อในทางการเมือง และความรับผิดชอบทั้งหมดก็จะไปตกอยู่กับคณะรัฐมนตรีผู้ถวายคำแนะนำ เนื่องด้วยธรรมเนียมปฏิบัติ ทางรัฐธรรมนูญที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้ คณะรัฐมนตรีย่อมที่จะสนับสนุนสภาพของตนในการที่จะถวายคำแนะนำให้ผ่านร่างกฎหมาย ทุกฉบับ โดยนัยนี้ หากคณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับใด ก็จะเป็นการกระทำที่ไม่สมควรยิ่ง ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ อย่างไรแล้วธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในปัจจุบันนี้ พระมหากษัตริย์จะทรงเห็นชอบยินยอมและ ลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้ร่างกฎหมายประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเสมอ การที่จะใช้พระราช อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้นจะเกิดขึ้นในกรณีที่สมเหตุสมผล ซึ่งเป็นสถานการณ์พิเศษ และฉุกเฉินอย่างยิ่ง

สำหรับประเทศไทย พระมหากษัตริย์ไทยเพิ่งจะทรงไว้ซึ่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างแท้จริงทั้งทางรูปแบบและเนื้อหา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ หลังจากที่พระองค์ทรงเข้ามาบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง โดยไม่มีผู้สำเร็จราชการแทน และลักษณะดังกล่าวได้ดำเนินไปตลอดจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงระบบและโครงสร้าง ที่จากเดิม พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มิได้มีกฎหมายใดๆ กำหนดขอบเขตไว้ แต่ภายหลังจาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ส่งผลให้พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ต้องทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และพระราชอำนาจ ในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่จากเดิมพระมหากษัตริย์ทรงใช้ในฐานะองค์รัฐาธิปัตย์นั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงใช้ พระราชอำนาจดังกล่าวภายใต้ “คำแนะนำและยินยอม” ของสถาบันทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญ กำหนดเท่านั้น และเมื่อนับระยะเวลาจากช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึง ปัจจุบัน ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาเป็นเวลากว่า ๗๘ ปีแล้ว เหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองของประเทศในแต่ละช่วงเวลาย่อมสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

นับตั้งแต่การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การปฏิบัติพระราชกรณียกิจ โดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล จวบจนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเอง บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงต้นรัชกาลและในเวลาต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันยังปรากฏถึงความแตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญ แต่แม้ว่าประเทศไทยผ่านพบกับเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองสักกี่คราว หรือจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกกี่ฉบับก็ตาม สาระสำคัญของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญยังคงเป็นไปตามหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล อันเป็นไปตามหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but not rules.) ซึ่งพระราชอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการบัญญัติไว้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น พระราชอำนาจดั้งเดิมที่มีอยู่ มิได้สูญหายไปทั้งหมด โดยพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล นับเป็นพระราชอำนาจที่มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง และเป็นพระมหากษัตริย์คุณของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย โดยจะได้เสนอเป็นลำดับต่อไป

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาหรือรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนจะเป็นผู้ริเริ่มกฎหมาย โดยรัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ต่อมาจะเข้าสู่กระบวนการทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมายเพื่อพระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ทั้งรัฐบาล รัฐสภาและพระมหากษัตริย์จึงเป็นองค์กรประกอบกันในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐ และเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว จะมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบในเนื้อหาของการกระทำนั้นๆ เพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมือง ตามหลักการในเรื่องของพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงกระทำผิด (The King can do no wrong.) แต่หากเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว

ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว การที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติใดและพระราชทานคืนมานี้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญถวายพระราชอำนาจในการ ยับยั้งร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันถึงพระราชอำนาจดั้งเดิมที่ยังคงเหลืออยู่เท่าที่ไม่ขัด ต่อรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติระหว่างรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ ในฐานะประมุขของรัฐผู้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงได้ถวาย พระราชอำนาจดังกล่าวตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรก จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับที่ใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบัน พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรกนั้น ยังเป็นข้อขัดแย้งประการหนึ่งระหว่างคณะราษฎรและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องด้วยพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า ประมุขของรัฐควรมีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงในการ ถ่วงดุลอำนาจของสภา โดยการลบล้างการคัดค้านการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ ควรจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมกับการที่จะให้พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจ ซึ่งไม่ควรจะเป็นอำนาจตามแบบพิธีเท่านั้น ประเด็นข้อขัดแย้งนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติตามข้อเรียกร้องของคณะราษฎรผู้ทำการ ปฏิวัติยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นว่าพระราชอำนาจในการ ยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มขึ้นเอง แต่มิได้เป็นไปตาม พระราชอัธยาศัยเนื่องจากไม่ได้เป็นการยับยั้งที่เป็นอันเด็ดขาด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐสภาสามารถที่จะลงคะแนนเสียงจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ทั้งสองสภายืนยันตามร่างกฎหมายเดิมเพื่อให้มีการประกาศใช้บังคับร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายได้โดยไม่ต้องมีการลงพระปรมาภิไธย อันเป็นการถือเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

การถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ที่จะทรงสามารถยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้วนี้ แท้จริงเป็นการอำนาจใช้ดุลพินิจ (Discretionary Power)

ที่จะทรงยับยั้งหรือไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายก็ได้ นอกจากกรณีที่พระองค์ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายด้วยพระองค์เอง หรือพระองค์ทรงเห็นด้วยพระองค์เองว่า ร่างกฎหมายนั้นๆ ไม่สมควรที่จะออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ยังมีกรณีที่พระองค์ทรงยับยั้งร่างกฎหมายตามคำแนะนำหรือจากการกราบบังคมทูลขอให้ยับยั้งโดยฝ่ายบริหารก็ได้ แต่เมื่อพิจารณาจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงแจ้งให้รัฐสภาทราบว่า ไม่ทรงให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์โดยแท้ พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำเป็นการภายในก็ได้ และพระบรมราชวินิจฉัยในกรณีนี้ไม่ต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในการที่พระองค์จะทรงแจ้งให้รัฐสภาทราบพระบรมราชวินิจฉัยนั้น จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะให้คณะรัฐมนตรีมาถวายแนะนำจึงจะมีพระบรมราชวินิจฉัยได้ และหากพระมหากษัตริย์ทรงไม่ริเริ่มใช้พระราชอำนาจ รัฐสภาก็มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่อยู่แล้ว ซึ่งในกรณีที่ทรงไม่ริเริ่มใช้เช่นนี้ คณะรัฐมนตรีไม่มีทางถวายคำแนะนำได้ ดังนั้น ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องนี้จึงกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายด้วยพระองค์เอง

โดยที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา และผู้สำเร็จราชการแทนพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๗ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๗ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาอันมีผลทำให้ต้องประกาศใช้กฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ โดยไม่มีพระปรมาภิไธย ทำให้เห็นได้ว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมายในช่วงยุคแรกของระบอบประชาธิปไตย มิได้บังเกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลปัจจุบัน ปราบกฏว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ในบางครั้ง กล่าวคือ

การที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ที่มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดโทษความผิดฐานหมิ่นประมาทและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำอันเป็นการหมิ่นประมาท ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ย่อมปรากฏเป็นข้อเท็จจริงว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ผ่านการพิจารณาของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง มิใช่การเลือกตั้งโดยประชาชน และมีลักษณะเป็นสภาเดียว จึงทำให้ไม่มีการถ่วงดุลกลั่นกรองการใช้อำนาจตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างแท้จริง กรณีนี้พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วยกับหลักการเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยพระองค์เอง จากพระบรมราชวินิจฉัยที่ว่า การกำหนดโทษปรับขั้นสูงสุดในความผิดหมิ่นประมาทเท่ากับสี่ล้านบาทและสามารถพิสูจน์ความเสียหายเป็นจำนวนเงินได้มากกว่านั้น ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผู้ประกอบอาชีพสื่อสารมวลชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พระมหากษัตริย์จึงทรงมีพระมหากษัตริย์คุณที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมิให้ราษฎรของพระองค์ตกอยู่ภายใต้กฎหมายที่ปราศจากซึ่งความชอบธรรม อีกทั้งการที่พระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการร่างกฎหมายและให้โอกาสแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติในการแก้ไขความผิดพลาดต่อไป นับได้ว่าเป็นอุทาหรณ์ที่สำคัญยิ่งต่อการร่างกฎหมายของไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้เกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญต่อการร่างกฎหมายไทยอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานคืนร่างพระราชบัญญัติจำนวนสองฉบับมายังรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกคือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอขึ้นเพื่อกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาแล้ว ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาตามลำดับ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ในสาระสำคัญ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญนั้น จึงใช้สิทธิตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีมติเลือกเอาทางที่ยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏว่าร่างฉบับนี้ยังมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนในการพิสูจน์อักษร การตรวจสอบถ้อยคำให้สอดคล้องกัน และการอ้างเลขมาตรา แม้สภาผู้แทนราษฎรจะทราบในขณะนั้นว่า ร่างฉบับนี้ยังมีข้อพิจารณา แต่ตามกระบวนการนิติบัญญัติแล้วไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ครั้นเมื่อส่งร่างพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว รัฐบาลก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายไปตามนั้นภายใน ๒๐ วัน โดยที่รัฐบาลเองไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน เห็นได้ว่า ความผิดพลาดดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อบกพร่องในถ้อยคำ และในการอ้างอิงมาตรา ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยตรง การที่พระมหากษัตริย์พระราชทานคืนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมายังรัฐสภา เป็นการให้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้นั้นมิได้เกิดจากพระบรมราชวินิจฉัยที่ไม่ทรงเห็นด้วยกับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หากแต่เกิดจากการขาดความรอบคอบและไม่ระมัดระวังขององค์การที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมาย โดยในเวลาต่อมา รัฐสภาได้ลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่สองคือ ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อให้มีเหรียญเฉลิมพระเกียรติสำหรับบุคคลทั่วไปสามารถประดับได้อย่างเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ในการนี้จึงมีความจำเป็นต้องบรรยายลักษณะของเหรียญให้ละเอียดชัดเจน เพื่อป้องกันการปลอมแปลง ข้อความในร่างมาตรา ๓ ได้อธิบายลักษณะของเหรียญว่า มีพระรูปสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่างๆ ประกอบด้วย “เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๘” เป็นอาทิ เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบโดยไม่มี การแก้ไข สำหรับที่มาของข้อความบรรยายลักษณะของเหรียญ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ได้ยกร่างเสนอคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่ายและได้ขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว แต่ก็ปรากฏว่า ข้อความที่บรรยายพระรูปว่า สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับเหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๘ นั้นยังคงคลาดเคลื่อน แท้จริงเป็นเครื่องอิสริยาภรณ์ตระกูลอื่น เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานคืนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมายังรัฐสภา จึงกรณีนี้ที่พระองค์ทรงให้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย โดยความผิดพลาดนั้น เกิดจากการขาดความเชี่ยวชาญและความรู้เฉพาะด้าน จึงนับเป็นพระมหากษัตริย์คุณของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อรัฐบาลและรัฐสภาที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ในการแก้ไขความคลาดเคลื่อนตามกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ และเมื่อรัฐสภาได้ประชุมปรึกษาอีกครั้งหนึ่ง ก็ได้มีมติไม่ยืนยันตามร่างเดิม ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไปเช่นเดียวกัน

โดยที่รัฐธรรมนูญได้ถวายพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้บทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติโดยอนุโลม โดยมีได้มีบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในการยับยั้งพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา กรณีดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากพระราชอำนาจจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล อันเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมที่คงเหลืออยู่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาหารือและพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาล (the right to be consulted) พระราชอำนาจในการส่งเสริมนโยบายและกิจการของรัฐบาล (the right to encourage) และพระราชอำนาจในการตักเตือนรัฐบาล (the right to warn) ดังนั้นแล้วพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งร่างพระราชกำหนดหรือร่างพระราชกฤษฎีกาได้ โดยอาศัยพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีในการพระราชทานคำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหาร แต่การที่ทรงยับยั้งนั้นตามทางปฏิบัติก็คงจะเป็นกระบวนการสุดแล้วแต่พระราชอัธยาศัย มิให้กระทบกระเทือนความรู้สึกและเจตนาดีของฝ่ายบริหาร เช่น ในบางกรณีที่ทรงพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชกำหนดหรือร่างพระราชกฤษฎีกาที่ทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมา มีข้อบกพร่องหรือข้อที่ควรแก้ไขเพิ่มเติม แทนที่จะพระราชทานคืนไปยังรัฐบาลอย่างเป็นทางการ ก็มักจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อทรงปรึกษาหารือ หรืออาจทรงเก็บเรื่องนั้นรอไว้ยังมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาในทันที เพื่อสดับตรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนเสียก่อน

ดังกรณีตัวอย่างของบันทึกพระราชกระแสประกอบพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ ความว่า เหตุผลที่ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกานั้น ก็เพราะทรงมีพระราชประสงค์อยากให้ประเทศชาติกลับสู่ความสงบเรียบร้อย และทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นในคราวต่อไป เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ เรียบร้อย และยุติธรรมอย่างแท้จริง นับได้ว่าเป็นอีกครั้งหนึ่งหลังจากเมื่อคราวที่ทรงมีกระแสพระราชกระแสกับหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ กรณีมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรี

เป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย อันเป็นการขัดกับหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือทางการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเสมือนเป็น องค์กรการเมืองด้วย ต่อมาศาสตราจารย์ สัจญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี และหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะนั้นได้ร่วมกันดำเนินการสนองพระราช กระแส จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘ เห็นได้ว่า การที่พระมหากษัตริย์พระราชทานพระราชกระแสทั้งสองกรณีนั้น เนื่องด้วยพระองค์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงตกเตือนรัฐบาลของพระองค์ในบางเรื่อง บางประการ เพื่อให้รัฐบาลตระหนักถึงข้อดีข้อเสียหรืออาจเตือนถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น จากการกระทำของรัฐบาล ที่อาจจะนำมาซึ่งการเสียประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากพระองค์ทรงครองราชย์เป็นระยะเวลาอันยาวนาน ย่อมทรงทราบถึงเหตุการณ์ต่างๆ ในบ้านเมืองมาโดยตลอดในระยะเวลาอันนั้น ฉะนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยจึงเปรียบเสมือน เป็นแหล่งสะสมประสบการณ์ของการเมืองการปกครองมากที่สุด ซึ่งอาจมากกว่ารัฐบาลและ รัฐสภาก็ได้

เห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงสามารถ ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้วนี้ แท้จริงเป็นอำนาจดุลพินิจที่จะทรงยับยั้งหรือ ไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายก็ได้ ถ้าทรงเลือกใช้ทางใดทางหนึ่งก็เป็นการต้องด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น การที่ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติจะเป็นการยุติปัญหาและทำให้กระบวนการเร็วขึ้น อีกทั้ง เมื่อได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องและทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นไปแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงมี พระราชอำนาจที่จะพิจารณาความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติได้อีก และหากเมื่อใดที่ พระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการยับยั้งร่างกฎหมายแล้ว รัฐสภาก็ไม่สมควร ลงมติยืนยันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ทำให้หลักการของประเทศอังกฤษที่กล่าวมาแล้ว อาจนำมาใช้ในประเทศไทยปัจจุบันได้ไม่ทั้งหมด ด้วยเพราะพระบารมีและพระบรมเดชานุภาพของ พระมหากษัตริย์รัชกาลปัจจุบันยิ่งใหญ่มากเกินกว่าจะบรรยายเป็นข้อเขียนใดๆ ได้ และโดยที่ พระราชอำนาจทางสังคมของพระองค์นั้นมีมาก โดยมีประชาชนเป็นฐานรองรับพระราชอำนาจ ดังกล่าว เมื่อประชาชนได้ยึดถือว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ว่าเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่ง ที่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้แล้ว จึงทำให้เกิดเป็น ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญต่อมาว่า หากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง ร่างกฎหมายใด รัฐสภาก็ไม่สมควรที่จะลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ เพื่อให้ประกาศใช้

กฎหมายนั้นเสมือนหนึ่งว่าทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว อันมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นตกไป เพราะถ้ารัฐสภาทำเช่นนั้นก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านจากประชาชน โดยผู้ที่ต้องรับผิดชอบประชาชนในกรณีละเมิดต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมต้องเป็นรัฐบาลและรัฐสภา มิใช่พระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนี้อาจเปลี่ยนอีกได้ ทั้งนี้ แล้วแต่พระบรมเดชาานุภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายทั้งที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย และการพระราชทานพระราชกระแสต่างๆ ทำให้เห็นว่า การที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ อาจมีเหตุมาจากความผิดพลาดในหลักการและเนื้อหาของบทบัญญัติที่มาจากรัฐสภาเอง ซึ่งอย่างไรเสีย รัฐสภาก็ต้องแก้ไขให้ถูกต้อง และการแก้ไขนั้นอาจแก้ไขภายหลังที่ทรงยับยั้ง หรือแก้ไขแล้วทูลเกล้าฯ ถวายไป ในระหว่างที่ยังไม่พระราชทานคืนร่างพระราชบัญญัติคืนมาก็ได้ ดังนั้น การที่ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นการยุติปัญหาและทำให้กระบวนการเร็วขึ้น อีกทั้งเมื่อได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องและทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นไปแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจที่จะพิจารณาความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติได้อีก จึงนับว่าเป็นพระราชยุติธรรมจรรยาในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันที่ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยและพระบรมราชวินิจฉัยฎานในเรื่องต่างๆ ก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธย ในร่างกฎหมายแต่ละฉบับอย่างละเอียดถี่ถ้วน และทรงมีพระปรีชาญาณในการพิจารณา ร่างกฎหมายสูงเกินกว่าที่จะใช้เหตุผลตามธรรมดาเพื่ออธิบายได้ พลกนิกรชาวไทยจึงรู้สึกสำนึกในพระมหากษัตริย์คุณอันหาที่สุดมิได้ในพระราชภารกิจเกี่ยวกับการร่างกฎหมายดังกล่าว โดยพระองค์ทรงดำรงไว้ซึ่งพระราชสถานะ พระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ทุกประการอย่างแท้จริง ดังที่พระองค์เคยทรงมีพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดและคณะผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ ที่ว่า “ไม่เคยสั่งการอะไรที่ไม่มีกฎหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ไม่เคยทำอะไรตามใจชอบ ถ้าทำไปตามใจชอบก็เข้าใจว่าบ้านเมืองล่มจมมานานแล้ว” พระราชดำรัสดังกล่าวยิ่งเป็นการแสดงให้เห็นซึ่งพระราชสถานะและพระราชอำนาจที่ทรงดำรงไว้ได้อย่างสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย จนกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะพระองค์โดยผ่านพระราชจรรยาวัตรตลอด ๖๕ ปีในรัชกาลนี้ ปรากฏเป็นพระบรมเดชาานุภาพทั้งทางกฎหมาย ทางโบราณราชประเพณี และทางความเป็นจริง ที่ไม่มีจารึกไว้ที่ใด นอกจากสถิตยอยู่ในใจของประชาชนชาวไทยทั้งชาติ

ข้อเสนอแนะ

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น เห็นได้ว่า การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ ด้วยพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เองที่ว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นไม่สมควรออกใช้บังคับ นับเป็น พระมหากษัตริย์คุณของพระมหากษัตริย์ไทยที่ทรงปกป้องคุ้มครองประชาชนของพระองค์มิให้ ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพ แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติอีกจำนวนหนึ่งนั้น เป็นความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการทางตุลาการของรัฐสภา แต่มีการตรวจพบ หลังจากที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติแล้ว และอยู่ระหว่างขั้นตอนของ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในเรื่องนี้ มาตรา ๑๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นเพียงบทบัญญัติ ที่กำหนดวิธีการในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมาย โดยมีได้มีกระบวนการใดในการแก้ไข หากพบความผิดพลาดในร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว กระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงยังไม่มี ความชัดเจน เพราะไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดทางแก้ไขไว้ให้แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี หากนายกรัฐมนตรีจะนำร่างกฎหมายที่มีความผิดพลาดบกพร่องขึ้นทูลเกล้าฯ ก็จะเป็น เรื่องที่มีสมควร กรณีนี้จึงควรมีกระบวนการที่สามารถนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อผิดพลาดนั้น กลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ หรือแก้ไขเฉพาะประเด็นที่มีเนื้อหาไม่เป็นไปตาม มติของรัฐสภาเสียก่อน แล้วนายกรัฐมนตรีจึงจะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

ในปัจจุบันปรากฏว่า ข้อ ๑๓๖ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นข้อบังคับที่เกี่ยวกับการทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งมีความว่า

“ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความผิดพลาด ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของสภา ประธานสภาอาจขอปรึกษาหรือสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาทบทวนได้ หากที่ประชุม สภาลงมติเห็นชอบ ก็ให้ดำเนินการได้

การขอปรึกษาหรือญัตติตามวรรคหนึ่งต้องระบุประเด็นที่จะขอกลับมาทบทวน และให้เหตุผลที่ชัดเจน

การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้ที่จำเป็นและให้กระทำในที่ประชุมสภา

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสามแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบ และให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญต่อไป”

และข้อ ๑๕๓ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ในกรณี ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากมีข้อความผิดพลาดซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาอาจขอปรึกษาหรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาทบทวนข้อผิดพลาดนั้นได้ หากที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ก็ให้ดำเนินการได้

การขอปรึกษาหรือญัตติตามวรรคหนึ่งต้องระบุประเด็นที่จะขอกลับมาทบทวน และให้เหตุผลที่ชัดเจน

การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและให้กระทำโดย กรรมการเต็มสภา”

เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีกรณีที่ตรวจพบ ความบกพร่อง หรือตรวจพบว่าร่างพระราชบัญญัติที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ นั้น มีเนื้อหาไม่ตรงตาม มติของรัฐสภา กระบวนการในการแก้ไขได้กำหนดขั้นตอนไว้ดังนี้

๑. ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน มีสิทธิขอให้มีการทบทวนร่างพระราชบัญญัติ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วได้

๒. ความผิดพลาดของร่างพระราชบัญญัติที่อาจขอให้มีการทบทวนได้นี้ กำหนด เพียงแต่ว่า “เป็นข้อความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา” นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การจำกัดความผิดพลาดให้มีความเฉพาะเจาะจงนั้นยังไม่ชัดเจนนัก แต่ด้วยเหตุผลที่จำต้องเปิดกว้างไว้เช่นนี้ โดยมีอาจคาดหมายได้ว่าความผิดพลาดนั้นได้แก่สิ่งใดบ้าง ย่อมสวนดีที่ทำให้กระบวนการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในทางปฏิบัติมากขึ้น

อย่างไรก็ดี โดยที่กระบวนการในการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวเป็นเรื่องที่กำหนด ขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติโดยรวม แต่จะบังเกิดผล ในทางปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดนั้น คงต้องให้ระยะเวลาเป็นสิ่งทดสอบการปฏิบัติตาม กระบวนการดังกล่าวในอนาคตต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. แนวพระราชดำริด้านการเมืองการปกครองของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑.

พระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑.

กอบเกียรติ สุวรรณทัต – เพียร. ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยกลาง. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.

กานต์ โกวิทย์สมบุรณ์. ความคิดทางการเมืองของจอห์น ล็อค. กำแพงเพชร: ภาควิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏกำแพงเพชร, ๒๕๓๕.

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย : กระบวนการตรากฎหมาย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑.

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. การร่างกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓.

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. การร่างกฎหมาย : แบบของกฎหมาย. วารสารกฎหมาย ๑๔ (ตุลาคม ๒๕๓๖) : ๑๐๓ – ๑๒๗.

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๒.

เกษม ศิริสัมพันธ์. การสืบราชสมบัติ : ศึกษากฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี. บานไม่รู้โรย (เมษายน ๒๕๓๑) : ๔๐ – ๔๔.

เกษม ศิริสัมพันธ์และคณะ. รวบรวบความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เภษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, ๒๕๓๑.

กุลลดา เกษบุญชู มีดี. วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลกจากระบบฟิวด์ลถึงการปฏิวัติ. กรุงเทพมหานคร: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕.

ขจร สุขพานิช. ฐานันดรไพร่. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๑๙.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. ๒๐๐ ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์และวิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์, ๒๕๒๖.

- คณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา
 ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐. ๖ ท่องเป็นร่วมจักรวรรดิสุภษา : กษัตราประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร :
 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.
- คึกฤทธิ์ ปราโมช. คำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์,
 ๒๕๑๔.
- คึกฤทธิ์ ปราโมช. สังคมไทย ในลักษณะไทย ภาค ๑. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๕.
- คออริช เวลล์, กาญจน์ ละอองศรีและยุพา ชมจันทร์ แปล. การปกครองและการบริหารของ
 ไทยสมัยโบราณ. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗
- จุลจักรพงษ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. เจ้าชีวิตสยามก่อนยุคประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร :
 ดวงกมลสมัย, ๒๕๓๖.
- จัญญ สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์. พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔.
- จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕.
- จรัญ โฆษณานันท์. ปรัชญากฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๖.
- ชลธิชา บุณนาค. การเสื่อมอำนาจทางการเมืองของขุนนางในสมัยรัชกาลที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๑๖ – ๒๔๓๕)
ศึกษากรณีขุนนางตระกูลบุณนาค. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์
 มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๗.
- ชาติปรีดี วัชรภูติ, ปริมาณพลชั้นพื้นฐานแห่งนิติปรัชญา. ๒,๔ วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม,
 ๒๕๑๔) : ๑๕๙ - ๑๘๐.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๘.
- ชาญณรงค์ บุญหนุน. นิติปรัชญาไทย ประกาศพระราชปราชญ์ หลักคตินทภาษ พระธรรมศาสตร์
 และ On the Law of Mu'ung Thai or Siam. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน
 สนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๘.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. อารยธรรมไทย : พื้นฐานทางประวัติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: ดันอ้อแกรมมี,
 ๒๕๔๐.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ๒๔๗๕ การปฏิวัติสยาม. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราสังคมศาสตร์
 และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๓.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์,
 ๒๕๔๐.

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์และคณะ. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร.สมภพ ไทตระกิตย์. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งพลับลิชชิ่ง, ๒๕๔๐.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ความคิดทางการเมืองเรื่องธรรมาชาและทศพิธราชธรรม. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช สมบัติ จันทร์วงศ์. ความคิดทางการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๓.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชัตติยา กรรณสูตร. เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. ๒๔๑๗ – ๒๔๗๗. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๑๘.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง – การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย ๒๔๑๑ – ๒๔๗๕. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๓.
- โชติสา ขาวสนิท. การศึกษาแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพในเหตุการณ์ตุลาคม ๒๕๑๖ และพฤษภาคม ๒๕๓๕ โดยเปรียบเทียบกับแนวคิดทางการเมืองของจอห์น ล็อค. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓.
- ดวงกมล เจริญรุทซ์. สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศไทย อังกฤษและประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.
- ตำราราชานุกาพ, สมเด็จพระนเรศวรมหาราช. หนังสืออ่านประกอบคำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. การปกครองประเทศอังกฤษ. พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๔.
- ธงทอง จันทรางศุ. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗.
- ธานินทร์ ภัยวิเชียร. พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๒๐.
- นพพร ประชากุล. ทอมัสฮอบส์ ผู้คิดทฤษฎีสัญญาประชาคม. สารคดี ๑๘๗ (กันยายน, ๒๕๔๓) : ๑๑๗ - ๑๒๕.

นพวรรณ วชิราภิวัดน์. พระราชวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
เกี่ยวกับระบบราชการในช่วง พ.ศ. ๒๔๓๕ – ๒๔๕๘. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๔.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ บรรณารักษ์. รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-
law.net เล่ม ๒. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕.

นัยนา หงส์ทองคำ. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎร. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
๒๕๒๐.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๒.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางสังคมและลักษณะของกฎหมาย
มหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เอกสารการสอนชุดวิชาระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ.
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร :
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม,
๒๕๓๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการ
กฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

ปิยนาด บุนนาค. บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูล “บุนนาค”. กรุงเทพมหานคร :
ดวงกมล, ๒๕๒๐.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, ๒๕๔๓.

ปรีชา ช่างขวัญเย็น. ระบบปรัชญาการเมืองในมานวธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙.

ปรีชา ช่างขวัญเย็น. ความคิดทางการเมืองในพระไตรปิฎก. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.

ประยูร กาญจนดุล. รัฐศาสตร์ – การเมือง รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. ๒๔๙๒ – ๒๕๑๕.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒.

ปรีดี พนมยงค์. แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ ๖๐ ปี ประชาธิปไตย, ๒๕๓๕.

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์. ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖.

พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์. การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๘. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔.

เพ็ญจันทร์ โชติบาล. พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

โกคิน พลกุล. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕.

โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, ๒๕๔๙.

รองพล เจริญพันธุ์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๒.

รอง ศยามานนท์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐.

ร. แลงกานต์. วิวัฒนาการแนวความคิดของกฎหมายในพม่าและสยาม. วิจารณ์ สพลสวัสดิ์ แปล. วารสารรวมบทความประวัติศาสตร์ ๒ (มกราคม ๒๕๒๔) : ๑๗

รัฐสภาและกรมศิลปากร. พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร, ๒๕๒๔.

เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: แอสโซซิเอทเต็ด ไฮ-คลาส กรุ๊ป, ๒๕๓๙.

เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๘.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๔๗๕. พระนคร: ม.ป.ป.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (สามัญ) ปี ๒๔๗๖. พระนคร: ม.ป.ป.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๒ (วิสามัญ) ปี ๒๔๗๗. พระนคร: ม.ป.ป.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ ๗ ถึงครั้งที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๓๕. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๕.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๕. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๕

วิชฌ วรัญญ. "หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ" เอกสารถอดเทปคำบรรยายในการอบรมนักกฎหมาย กฤษฎีกา รุ่นที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๑. (เอกสารอัดสำเนา)

วิชฌ เครื่องงาม. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ ๒ ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๖.

วิชัย ต้นศิริ. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

วิบูลย์ กัมมาระบุตร. ธรรมเนียมปฏิบัติในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. วารสารนิติศาสตร์ ๙ (มีนาคม ๒๕๓๒) : ๗๗-๗๘.

วิทยา สุจริตนารักษ์. แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ในวิวัฒนาการการเมืองไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๗.

วิชฌ เครื่องงาม บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร. วารสารกฎหมาย ๓ (พฤษภาคม – สิงหาคม ๒๕๒๐) : ๑๒๘ – ๑๔๐.

วีระ โลจายะ. เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๙.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๙.

สมบัติ จันทรวงศ์. ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑.

สมบัติ อังรังษิวงศ์. การเมืองอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, ๒๕๔๔.

- สมฤดี วิศทเวทย์. ปรัชญาของจอห์น ล็อค. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริก, ๒๕๓๖.
- สมบุญตร์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙.
- สถาบันวิจัยกฎหมาย. การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, ๒๕๔๙.
- สุภาภค์ จันทวานิช วิมาลา ศิริพงษ์. ระบบการเมืองการปกครองของชนชาติไท. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒.
- เสนีย์ ปราโมช. ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง. พระนคร: ศิริมิตรการพิมพ์, ๒๕๑๕.
- สมพงศ์ เกษมสิน. การปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕.
- สนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖.
- สุวดี เจริญพงศ์. ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘.
- สัญญา ธรรมศักดิ์และผู้ร่วมอภิปราย. การอภิปรายเรื่อง “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับความยุติธรรม. วารสารกฎหมาย ๑๑, ๓ (สิงหาคม – พฤศจิกายน, ๒๕๓๐) : ๑๐๙ – ๑๒๕.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.
- หยุด แสงอุทัย. คู่มือรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร. พระนคร: โรงพิมพ์สุจินต์การพิมพ์, ๒๕๐๘.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัยและคณะ. หนังสือฉลองครบรอบ ๕๐ ปี เนติบัณฑิตยสภา. พระนคร: โรงพิมพ์

ประเสริฐศิริ, ๒๕๐๗.

หยุด แสงอุทัย. การร่างกฎหมาย ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด

แสงอุทัย. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๓.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญ

การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์. กรุงเทพมหานคร :

วิญญูชน, ๒๕๕๐.

เอ็ม เจ ฮาร์มอน. ความคิดทางการเมืองจากเปลโต้ถึงปัจจุบัน. เสน่ห์ จามริก แปล. พระนคร:

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕.

อมร จันทรมบูรณ์. การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย.

กรุงเทพมหานคร: บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมบัวหลวงจำกัด, ๒๕๓๖.

อนันต์ เกตุวงศ์. แนวคำบรรยาย วิชา ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ.

พระนคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔.

เอี่ยม ฉายงาม. ประวัติศาสตร์อังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๒๑.

เอส.บี. ชริมส์. อังกฤษ ประวัติศาสตร์การปกครอง. นันทา โชติกะพุกณะ แปล. กรุงเทพมหานคร:

ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๒.

อคิน รพีพัฒน์. สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๔๑๖. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ

โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, ๒๕๑๘.

อมรรัตน์ กุลสุจริต. ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ

เปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย. วิทยานิพนธ์

ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.

ภาษาอังกฤษ

Alex Carroll. Constitutional and Administrative Law. Essex: Pearson Education, 2003.

AW Bradley and KD Ewing. Constitutional and Administrative Law. London: Longman, 2006.

A. V. Dicey. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan Press, 1975.

Barnett, Hilaire, Constitutional & Administrative Law. Oxford: Routledge-Cavendish, 2009.

- C.K. Allen. Law in the Making. Great Britain: Oxford At the Clarendon Press, 1964.
- Colin Turpin Adam Tomkins. British Government and the Constitution Text and Materials. Cambridge: Cambridge University Press. 2007..
- David Butler Vernon Bogdanor Robert Summers. The Law, Politics, and the Constitution Essay in Honour of Geoffrey Marshall. New York: Oxford University Press, 1999.
- David Harris Willson. A History of England. London: Holt Rinchart and Wilston, 1968.
- David Pollard Neil Parpworth David Huges. Constitutional and Administrative Law Text with Materials. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- D G Cracknell. Cracknell's Statutes Constitutional and Administrative Law. 3rd edition. Charlton: Old Bailey Press, 2003.
- F. Benning, Modern Royal Assent Procedure at Westminster. Statue Law Review, 2 (February, 1981) : 119 - 145.
- F.W. Maitland, The Costitution History of England. Cambridge: Cambridge University Press, 1961.
- Geoffrey Marshall. Constitutional Conventions. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- George Burdeau. Droit constitutionnel et institutions politique. Paris: LGDJ, 1977.
- Harold John Schultz. History of England. New York: Rarnes&Noble, 1968.
- Irving Stevens. Constitutional Law & Administrative Law. 3rd edition. London: Financial Times, 2003.
- Johann Caspar Bluntschli. The Theory of State. Charleston: Bibliolife, 2009.
- John Scott. Sociology : the key concepts. London: Routledge, 2006
- J. Harvey and L. Bather. The British Constitution. London: Macmillan, 1977.
- Raymond Garfield gettell. Political Science. Culcutta: The World Press Private, 1967.
- Robert Blackburn. Monarchy and the Personal Prerogatives. Public law (September – November, 2004) : 545 - 563.
- Rodney Brazier. Constitutional Practice The Foundation of British Government. Oxford: Oxford Press, 1999.
- Vernon Bogdanor. The Monarchy and the Constitution. Oxford : Clarendon Press, 1995.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ เกิดเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ที่จังหวัดพะเยา ปีการศึกษา ๒๕๔๗ จบการศึกษาระดับปริญญาตรีศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเข้าศึกษาต่อระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา ๒๕๔๙ ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย