

บทที่ 7

พระมหากษัตริย์

สุขุม นวลสกุล

1. ความนำ

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันเก่าแก่ที่อยู่คู่กับชาติไทยตลอดมานับตั้งแต่ไทยเริ่มสร้างตนเป็นชาติขึ้นมา “เป็นสถาบันที่เลื่อมใสศรัทธาและฝังแน่นอยู่ในความรู้สึกของประชาชนคนไทยแทบทุกคนมาเป็นเวลานานหลายร้อยปี”¹ บทบาทของพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในสมัยสุโขทัยพระมหากษัตริย์วางพระองค์อยู่ในฐานะเปรียบเสมือนบิดาปกครองบุตรคือประชาชน “แม้ว่าจะปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช แต่กษัตริย์สมัยกรุงสุโขทัยก็ปกครองโดยพึ่งเสียงประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงเป็นกันเองและใกล้ชิดกับราษฎรอยู่เสมอ ประชาชนได้รับเกียรติและการยกย่องให้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงความคิดเห็น”² บทบาทของพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงมาอยู่ในฐานะเป็น “เจ้าชีวิต” ของราษฎรในสมัยอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตามลัทธิที่ยึดถือกษัตริย์เป็นเสมือนสมมุติเทพ มีความสัมพันธ์กับราษฎรแบบเจ้ากับไพร่หรือนายกับบ่าว ภายหลังเมื่ออารยธรรมและความคิดทางตะวันตกแผ่ขยายเข้ามาในไทย ความรู้สึกหรือศรัทธาตามแนวคิดแบบเทวสิทธิ์ได้เสื่อมลง แต่บารมีของพระมหากษัตริย์หาได้เสื่อมถอยลงไม่ เพียงแต่เปลี่ยนแปลงบทบาทไปจากเดิมเท่านั้น

นอกจากนั้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2475 บทบาทของพระมหากษัตริย์ในฐานะสมมุติเทพหรือเจ้าชีวิตจึงเปลี่ยนแปลงไปจากคติที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระเจ้าซึ่งอยู่เหนือชีวิต และความทุกข์สุขของคนทั้งปวง มีความใกล้ชิดกับราษฎรเพียงแค่อ้อมถึงพระองค์ได้ และทรงร่วมทุกข์ร่วมสุขเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนทั้งปวง แม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอำนาจของพระมหากษัตริย์จะลดน้อยลง แต่พระบรมเดชานุภาพมิได้ถอยลงไป แต่กลับมีบทบาทมากขึ้น ทั้งในด้านพิธีการ ด้านสังคมและการปกครอง ตลอดจนการเป็นผู้นำด้านชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร³

2. พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์ประมุขของชาติ

รัฐธรรมนูญทุกฉบับยืนยันความเป็นประมุขสูงสุดของพระมหากษัตริย์โดยบัญญัติ

ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้”⁴ และเพื่อเป็นการเทอดพระบารมี รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของประชาชน โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา, อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี, และอำนาจตุลาการทางศาล

การกำหนดเช่นนี้หมายความว่า อำนาจต่าง ๆ จะใช้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในความเป็นจริงอำนาจเหล่านี้มีองค์กรอื่นเป็นผู้ใช้ เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะต้องมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ทั้งนี้มิได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้พิจารณาเลือกนายกรัฐมนตรีเอง แต่ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้สรรหามาพูดกล่าวถวายให้ทรงแต่งตั้ง, หรือการที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติก็มิได้หมายความว่า พระราชบัญญัตินั้นพระองค์ทรงเป็นผู้ริเริ่มหรือสั่งการให้บัญญัติขึ้น แต่รัฐสภาเป็นองค์กรพิจารณาอนุมัติให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นพูดกล่าวถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะฉะนั้นการที่บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ, บริหาร, และตุลาการผ่านทางองค์กรต่าง ๆ นั้นจึงเป็นการเฉลิมพระเกียรติ แต่อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่องค์กรที่เป็นผู้พิจารณานำขึ้นพูดกล่าวถวาย

นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ยังทรงได้รับการเทอดพระเกียรติให้เป็นจอมทัพไทย และทรงเป็นองค์อัครศาสนูปถัมภก ให้การสนับสนุนและทรงอุปถัมภ์ศาสนาทั้งปวงภายในประเทศ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องเป็นพุทธมามกะหรือนับถือศาสนาพุทธ เพราะฉะนั้นประชาชนชาวไทยไม่ว่าจะนับถือศาสนาใด ย่อมได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากองค์พระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น ทรงเป็นศูนย์รวมที่ก่อให้เกิดความสามัคคีของคนภายในชาติไม่ว่าจะเชื้อชาติใดและศาสนาใด ดังเช่นความในพระราชกระแสของสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนาถ ที่พระราชทานต่อบรรดานักข่าวหญิงถึงความรู้สึกของคนไทยอิสลามภาคใต้ว่า

สำหรับจุฬารัตน์ เด็กคนนี้เก่งภาษา เดี่ยวนี้พูดภาษาพื้นเมืองภาคใต้ได้ ที่เรียกว่าภาษาเขมร จุฬารัตน์บอกว่า พ่อพูดกับชาวบ้านเท่านั้น เขาก็เข้ามากระซิบบว่า ใครเขาจะแยกดินแดนอะไรเขาไม่ทราบ แต่พวกเขาเรียกร้อง (หมายถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) กันเพราะรายอณัติธรรม รายอทะนุบำรุงศาสนาอิสลามและทะนุบำรุงศาสนาพุทธเท่ากัน⁵

พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองไม่ต้องรับผิดชอบในกิจกรรมการเมืองต่าง ๆ แม้จะกระทำในพระปรมาภิไธย รัฐธรรมนูญ 2475 บัญญัติไว้ว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่

ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือแต่งตั้งก็ตามย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง”⁶ หมายความว่าพระบรมวงศานุวงศ์ไม่มีสิทธิทางการเมืองที่จะเลือกตั้งหรือรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งตรงกับพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 7 ที่เคยทรงมีพระราชบันทึกแสดงความเห็นว่า

กล่าวโดยหลักการ พระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือการที่จะถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมือง ซึ่งเป็นการนำมาทั้งในพระเดชและพระคุณย่อมอยู่ในวงอันจะถูกติชม อีกเหตุหนึ่งซึ่งจะนำมาซึ่งในเวลาทำ electoral campaign อันเป็นเวลาต่างฝ่ายหาโอกาส attack ซึ่งกันและกัน พระยามโนฯ เห็นว่าเพื่อความสงบเรียบร้อยสมัคครุสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างเจ้านายกับราษฎรควรถือเสียว่าพระบรมวงศานุวงศ์ ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งหลาย⁷

รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ซึ่งเท่ากับไม่ห้ามในการที่พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์จะใช้สิทธิทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์ประมุขของประเทศย่อม “ทรงวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง ไม่ทรงฝักใฝ่กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใด ไม่ทรงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ไม่ทรงเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ โดยเฉพาะวางพระองค์เป็นกลาง โดยยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นหลักในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจ”⁸

ด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมืองเสมอมาฐานะของพระมหากษัตริย์จึงมั่นคง ไม่ต้องทรงพะวงถึงเรื่องคะแนนเสียงหรือตำแหน่งใด ๆ ที่จะได้ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าพรรคการเมืองก็พรรคจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นรัฐบาล พระมหากษัตริย์ก็ยังทรงเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งดำรงพระองค์เป็นกลางอยู่เช่นเดิมนั่นเอง และแม้จะมีการผลัดแผ่นดินเปลี่ยนพระมหากษัตริย์โดยการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายธรรมนูญและตามรัฐธรรมนูญ ก็ไม่จำเป็นต้องมีการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวจริงอยู่การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการสืบราชสันตติวงศ์ก็เป็นเพียงเพื่อจะทำให้ฐานะทางการเมืองมั่นคงและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยไม่ต้องทรงหาเสียงสนับสนุนแต่อย่างใด เพราะรัฐสภาจะให้ความเห็นชอบในการสืบราชสันตติวงศ์โดยขัดต่อกฎธรรมนูญมิได้อยู่แล้ว”⁹

พระมหากษัตริย์ทรงไม่ต้องรับผิดชอบในพระบรมราชโองการหรือการกระทำในพระปรมาภิไธย ในกรณีที่มีความเสียหายหรือบกพร่องเกิดขึ้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเพราะ “ในทางปฏิบัตินั้น กิจการทุกอย่าง.....พระมหากษัตริย์มิได้ทรงริเริ่มกระทำได้ด้วยพระองค์เองหากจะต้องมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายหนึ่งกราบบังคมทูลขึ้นมา และเมื่อลงพระปรมาภิไธยไปแล้ว ผู้รับสนองพระบรมราชโองการก็ต้องเป็นผู้รับไปปฏิบัติ และรับผิดชอบเอง แม้จะเกิดความเสียหายใด ๆ ก็จะบิดความผิดนั้นไปยังพระมหากษัตริย์ไม่ได้”¹⁰

พระมหากษัตริย์ทรงถูกเทอดไว้ในที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์จะกระทำไม่ได้ตามหลักการ The King can do no wrong ผู้ที่ละเมิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ถือว่ากระทำผิดอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญฉบับไม่ยอมให้มีการนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์”¹¹

ปัญหาเรื่องการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์นี้ได้เคยเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2476 นายถวัติ ฤทธิเดช ได้ยื่นฟ้องรัชกาลที่ 7 ว่าหมิ่นประมาทตามข้อความที่ปรากฏในบันทึกพระบรมราชวินิจฉัยเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ แต่ศาลไม่รับฟ้อง ผู้ยื่นฟ้องกลับถูกอัยการฟ้องว่าเป็นกบฏและหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ต่อมานายปรีดี พนมยงค์ ขณะเป็นนายกรัฐมนตรีได้เสนอญัตติต่อสภาให้ตีความรัฐธรรมนูญว่าในเรื่องฟ้องร้องพระมหากษัตริย์จะกระทำได้อย่างไรเพียงใด สภาได้พิจารณาและตีความว่า “ในกรณีแห่ง การฟ้องร้องยังโรคนั้น ให้ฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนในคดีอาญาซึ่งหากจะบังเอิญเกิดขึ้น ก็ฟ้องพระมหากษัตริย์ไม่ได้ แต่สภามีอำนาจที่จะจัดการตามวิธีทางรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การเป็นไปตามยุติธรรมได้”¹²

3. การสืบราชสันตติวงศ์

หากพระมหากษัตริย์ทรงสวรรคตหรือสละราชบัลลังก์ จำเป็นจะต้องสถาปนาพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ การสืบราชสันตติวงศ์นี้แต่เดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชถือว่า เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะกำหนดพระมหากษัตริย์องค์ต่อไป หากไม่ได้กำหนดไว้ก็เป็นหน้าที่ของบรรดาพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่, เสนาบดี, และพระเถระชั้นราชาคณะ ร่วมกันประชุมเรียกว่า “เอนกชนนิกรสโมสรมมุติ” พิจารณาว่าพระราชวงศ์พระองค์ใดสมควรที่จะขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งหลักการพิจารณาจะยึดถือพระราชวงศ์ที่เชื้อสายใกล้ชิดพระมหากษัตริย์ที่สุด

ในปี พ.ศ. 2435 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงสถาปนาตำแหน่ง “สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร” ขึ้นเป็นครั้งแรก ถือว่าเป็นตำแหน่งรัชทายาทที่จะได้ทรงสืบราชสันตติวงศ์เป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อไป ผู้ได้รับการสถาปนาในตำแหน่งนี้พระองค์แรกคือ สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ ต่อมาสิ้นพระชนม์เมื่อ พ.ศ. 2437 สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ ได้ทรงดำรงตำแหน่งแทนเมื่อ พ.ศ. 2438¹³ และเมื่อรัชกาลที่ 5 สวรรคตก็ได้เสด็จขึ้นครองราชเป็นรัชกาลที่ 6

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การสืบราชสมบัติเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล พ.ศ. 2467 ที่บัญญัติขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัฐธรรมนูญ 2517 เพิ่มเติมว่า “หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ได้”¹⁴ ซึ่งแต่เดิมพระราชธิดาไม่มีสิทธิในการเป็นประมุขของประเทศ หน้าที่ในการคัดเลือกว่าพระราชวงศ์องค์ใดสมควรตามกฎมณเฑียรบาลที่จะได้รับการสถาปนาเป็นพระมหากษัตริย์ในกรณีราชบัลลังก์ว่างลงให้เป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรี และให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้การรับรอง ทั้งนี้เท่ากับเป็นการเฉลิมเกียรติพระมหากษัตริย์ว่าได้รับการเห็นชอบจากองค์กรที่แสดงเจตน์จำนงของประชาชนเป็นพระมหากษัตริย์ของประชาชนนั่นเอง

4. สิทธิและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ปกติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ยอมรับกันว่าพระมหากษัตริย์แม้จะมีได้ทรงรับผิดชอบในการปกครองอย่างแท้จริง แต่ก็มีสิทธิบางประการที่ยึดถือว่าเป็นสิทธิของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงกระทำได้แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดไว้ก็ตาม สิทธิของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยได้แก่

1. สิทธิที่จะให้คำเตือน พระมหากษัตริย์อาจจะทรงให้คำเตือนในบางเรื่องบางกรณีแก่รัฐบาล, รัฐสภา, ศาล, หรือองค์กรอื่น ๆ ที่ทรงเห็นว่าถ้ากระทำไปแล้วจะเกิดผลเสียหาย “การเตือนนี้จึงถือเป็นสิทธิของพระมหากษัตริย์โดยชอบในทุกประเทศที่มีกษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจจำกัด (Limited Monarchy) แต่ฝ่ายบริหารก็ดีหรือรัฐสภาที่ดีที่ได้รับการเตือน จะเชื่อหรือไม่ก็ได้ ฝ่ายหลังมีความมั่นใจว่าสิ่งที่กระทำนั้นเกิดผลดีก็อาจตัดสินใจกระทำไปได้”¹⁵

2. สิทธิที่จะได้รับทราบเรื่องราวต่าง ๆ “ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศจึงถือว่าเป็นสิทธิของพระมหากษัตริย์อีกประการหนึ่งที่จะได้รับรายงานให้ทราบถึงสถานการณ์หรือเรื่องราวบางเรื่องที่มีความสำคัญต่อบ้านเมืองเสมอ”¹⁶ การที่พระองค์จำเป็น

ต้องทราบถึงเรื่องราวสำคัญก็เพื่อที่จะสามารถให้คำแนะนำตักเตือนหรือแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐบาล หรือผู้ที่รับผิดชอบได้ ซึ่งเมื่อได้รับพระราชทานแล้วผู้ รับผิดชอบจะดำเนินการตามหรือไม่เป็นสิทธิของผู้รับผิดชอบนั้น

3. สิทธิที่จะพระราชทานคำปรึกษาหารือ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อาจนำปัญหาขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อขอพระราชทานคำปรึกษาได้ หรือ ในเรื่องกิจการสำคัญคณะรัฐมนตรีอาจจะไม่ดำเนินการโดยผลการแต่ขอความคิดเห็นหรือปรึกษา พระมหากษัตริย์เสียก่อนทั้งนี้ในฐานะที่พระองค์เป็นประมุขและทรงรับทราบเรื่องราวของบ้าน เมืองติดต่อมาโดยตลอด เพราะพระมหากษัตริย์ไม่มีวาระติดกับคณะรัฐมนตรีที่มีสมัยหรือวาระ ในบางเรื่องพระมหากษัตริย์อาจทรงทราบเรื่องราวต่อเนื่องกันได้ดีกว่า แต่ "เมื่อพระมหากษัตริย์ พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องน้อมเกล้าฯ รับมาพิจารณาด้วยความเคารพ แต่คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติตามพระบรมราชวินิจฉัยเพียงใดอยู่ในความรับผิดชอบ ของคณะรัฐมนตรี"¹⁷

4. สิทธิที่จะสนับสนุน พระมหากษัตริย์อาจจะทรงให้การสนับสนุนการกระทำหรือ กิจการใด ๆ ของรัฐหรือของเอกชนได้ หากพระองค์ทรงเห็นว่ากิจการนั้น ๆ เป็นประโยชน์ต่อ บ้านเมือง ปัจจุบันนี้มีโครงการตามพระราชดำริหลายประการที่ยังประโยชน์แก่ประเทศเป็น อย่างยิ่ง เช่น หมู่บ้านสหกรณ์ โครงการฝนเทียม โครงการพัฒนาชาวไทยภูเขา โครงการขุด คลองระบายน้ำ เป็นต้น การที่พระองค์ทรงให้การสนับสนุนย่อมเป็นขวัญและกำลังใจสำหรับ ผู้ที่ดำเนินการนั้น ๆ ให้มีความมานะและตั้งใจกระทำกิจการนั้นให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

แม้พระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญจะถูกเชิดชูให้อยู่เหนือการเมือง และ กำหนดให้มีผู้รับสนองพระราชโองการฯ ในการปฏิบัติการทางการปกครองทุกอย่าง แต่พระ- มหากษัตริย์ก็ทรงมีพระราชอำนาจบางประการที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ และพระ- ราชอำนาจนั้นส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของไทยตามที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ มีดังนี้

1. พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ ได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้ว และนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์อาจยับยั้งได้หากทรงไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น การยับยั้งทำได้ 2 วิธีคือ พระราชทานคืนมาให้สภาพิจารณาใหม่ภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ปกติกฤษฎม-

บุญส่วนใหญ่กำหนด 90 วัน, หรือเก็บไว้เฉย ๆ จนครบกำหนดซึ่งเท่ากับว่าทรงไม่เห็นชอบด้วย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จำกัดอยู่แค่การยับยั้งเท่านั้น ถ้าสภาพิจารณาใหม่และมีมติยืนยันตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปกติรัฐธรรมนูญมักกำหนดจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ร่างกฎหมายที่สภายืนยันและทูลเกล้าฯ อีกครั้ง ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในเวลาที่กำหนดให้ ก็จะมีผลบังคับใช้แม้จะไม่มีพระปรมาภิไธยก็ตาม

2. พระราชอำนาจในการขอให้ลงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญผ่านการเห็นชอบของสภาและนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย รัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดว่า ถ้าพระมหากษัตริย์พิจารณาเห็นว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงเห็นว่าควรให้ประชาชนวินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้ ถ้าประชามติปรากฏว่าประชาชนเห็นชอบด้วยพระมหากษัตริย์ก็จะลงพระปรมาภิไธย ถ้าไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ตกไป ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดพระราชอำนาจนี้ไว้ การยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญโดยพระมหากษัตริย์ก็อาจทำได้ด้วยวิธีการเดียวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

3. พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ในกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จต่างประเทศหรือไม่อาจที่จะทรงบริหารพระราชภาระด้วยเหตุใดก็ตาม พระองค์มีพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ทรงแต่งตั้งขึ้นนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการประธานสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นอกจากนี้ยังมีพระราชอำนาจอื่น ๆ อีกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารหรือการปกครองเท่าใดนักหรืออาจถือเป็นการส่วนพระองค์ เช่น พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

5. พระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์

ในฐานะองค์ประมุขของประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชภารกิจที่ทรงปฏิบัติมากมายนอกจากนี้พระองค์เท่ากับเป็นตัวแทนหรือสัญลักษณ์ของประเทศและเป็นผู้นำแบบ

อย่างของทวยราษฎร์ของพระองค์ อาจจำแนกพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ออกได้ เป็น 3 ด้าน¹⁸ คือ

1. พิธีการ พระมหากษัตริย์เป็นองค์ประธานในพิธีการต่าง ๆ ที่สำคัญของชาติมากมาย เช่น การเปิดและปิดสมัยประชุมรัฐสภา, งานรัฐพิธี, เป็นผู้แทนทางการทูตของประเทศ ในการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศและต้อนรับแขกเมือง พระราชทานปริญญาบัตรและโอวาทแก่บัณฑิตของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น

2. สังคมสงเคราะห์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำในด้านการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ได้พระราชทานทุนทรัพย์ส่วนพระองค์เพื่อกิจการสาธารณกุศลปีละจำนวนมาก ๆ เช่น ให้อุปการะศึกษาสงเคราะห์คนยากจน, คนพิการ, เจ็บป่วย, และชรา เมื่อราษฎรประสบภัยธรรมชาติหรือความทุกข์ยาก พระองค์ก็พระราชทานความช่วยเหลือ ทรงเป็นผู้นำทางด้านสังคมสงเคราะห์อย่างแท้จริง

3. การปกครอง บทบาทของพระมหากษัตริย์มีส่วนช่วยสร้างเอกภาพของประเทศเป็นอย่างมาก คนไทยทุกกลุ่มไม่ว่าศาสนาใดมีขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันอย่างไร ก็มีความรู้สึกร่วมในการมีพระมหากษัตริย์องค์เดียวกัน การเสด็จออกเยี่ยมราษฎรในจังหวัดต่าง ๆ แม้ท้องถื่นทุรกันดารหรือมากด้วยภัยอันตราย ทำให้ราษฎรมีขวัญและกำลังใจดี มีความรู้สึกผูกพันกับชาติว่ามีได้ถูกทอดทิ้ง ซึ่งพระราชกรณียกิจของพระองค์มีส่วนช่วยในการปกครองเป็นอย่างมาก นอกจากนี้

ทรงบารมีที่สามารถยับยั้งภาวะวิกฤติได้ ในขณะที่ประเทศเกิดวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรงนั้น หากไม่ได้รับการแก้ไขที่ถูกทางก็จะเกิดผลร้ายแรงอย่างยิ่ง อาจทำให้เกิดความแตกแยกภายในชาติซึ่งขึ้นต่อสุกกันจนเป็นผลร้ายต่อชาติ ประเทศใดที่ไม่มีกลไกที่จะระงับยับยั้งวิกฤติการณ์ได้ โอกาสที่ประเทศนั้นจะแตกแยกกันก็มีมาก สำหรับประเทศไทยเนื่องจากองค์พระประมุขของชาติทรงเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายทั้งในด้านประชาชน รัฐบาลและราชการทุกฝ่าย ตลอดจนพ่อค้าหรือกลุ่มเผ่าต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ เช่น เหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ก็ทรงสามารถยับยั้งแก้ไขวิกฤติการณ์นั้นให้กลับสู่ความปลอดภัยได้ด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น¹⁹ ทั้งนี้รวมทั้งวิกฤติการณ์ครั้งล่าสุดเมื่อพฤษภาคม 2535 ดังที่ประจักษ์แก่ชาวโลก

6. คณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีเป็นคณะบุคคลประกอบด้วยประธานองคมนตรี 1 คน และองคมนตรี

อีกจำนวนหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจกำหนดจำนวนองคมนตรีไว้ไม่เท่ากัน รัฐธรรมนูญ 2534 กำหนดประธานองคมนตรี 1 คน และองคมนตรีอีกไม่เกิน 18 คน หน้าที่ของคณะองคมนตรีคือ “ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา”²⁰ นอกจากนี้อาจมีหน้าที่อื่นอีกตามแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติ

คณะองคมนตรีจึงเปรียบเสมือนกับเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่จะต้องทรงตั้งไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่คณะองคมนตรีจะถวายคำปรึกษาได้ก็ต่อเมื่อมีพระราชประสงค์ พระมหากษัตริย์อาจจะทรงวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ปรึกษาคณะองคมนตรีเลยก็ได้หรือทรงปรึกษาแต่ไม่ปฏิบัติตามคำปรึกษาก็ได้ขึ้นอยู่กับพระราชอัธยาศัย คณะที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์นี้รัฐธรรมนูญฉบับแรกมิได้บัญญัติไว้ เพิ่งเริ่มกำหนดให้มีในรัฐธรรมนูญ 2490 โดยเรียกว่า “คณะอภิรัฐมนตรี” เพิ่งเปลี่ยนมาเรียกเป็นคณะองคมนตรีเริ่มแต่รัฐธรรมนูญ 2492 เป็นต้นมา

การแต่งตั้งคณะองคมนตรีเป็นสิทธิของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงเลือกสรรผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเอง ปกติรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้ ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การตั้งประธานองคมนตรี ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวก่ายในการเลือกสรรคณะองคมนตรี และประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งคณะองคมนตรี การพ้นจากตำแหน่งก็ไม่มีวาระขึ้นอยู่กับพระราชอัธยาศัย

คณะองคมนตรีเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและควรจะวางตัวเป็นกลางทางการเมืองเพื่อที่จะปฏิบัติภารกิจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญบางฉบับเช่น รัฐธรรมนูญ 2534 ถึงกับกำหนดว่า คณะองคมนตรีต้อง “ไม่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งและเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”²¹

โดยปกติหน้าที่ของคณะองคมนตรีมีดังนี้

1. ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่ทรงปรึกษา
2. เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาล 2467 ต่อสภาเพื่อขอความเห็นชอบ
3. เสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้สำเร็จราชการฯ ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ในกรณี

พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในราชอาณาจักรหรือบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม และไม่ได้ทรงตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

4. ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการหรือผู้สำเร็จราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานองคมนตรีจะต้องเป็นผู้สำเร็จราชการไปพลางก่อน (ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการจะปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานองคมนตรีไม่ได้ ให้คณะองคมนตรีเลือก องคมนตรีคนหนึ่งคนใดทำหน้าที่ประธานองคมนตรีแทน)

7. ความสง่างาม

สถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของไทยเป็นอย่างมาก รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้ระบุว่า "ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข" เป็นการอ้างถึงเจตนารมณ์ของชนชาวไทยว่า ต้องการให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่คู่กับประเทศไทยและระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตลอดไป แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงมีพระราชอำนาจโดยตรงอย่างแท้จริงในกิจกรรมการเมืองการปกครอง แต่ความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ตลอดจนประ โยชน์ที่ได้รับจากการมีสถาบันพระมหากษัตริย์มีนับเป็นอเนกประการ พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของประเทศ แม้พระบารมีให้ความร่มเย็นแก่อาณาประชาราษฎร์และชนต่างชาติที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมของจิตใจและความศรัทธาอันมั่นคงของประชาชนทั่วประเทศ

การที่สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของประชาชนคนไทยแทบทุกคนมาเป็นเวลาช้านาน ก็เนื่องจากว่าพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ที่ขึ้นครองราชมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบันหลายร้อยพระองค์ ส่วนใหญ่ทรงประกอบแต่ความดีและก่อประโยชน์อย่างมากให้แก่ประเทศชาติและประชาชนเรื่อยมา มีพระมหากษัตริย์ไทยเพียงส่วนน้อยไม่กี่พระองค์ ที่ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และทำให้ประเทศต้องเสียเอกราช ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่อ้างว่าเลื่อมใสศรัทธาในสถาบันกษัตริย์จะต้องช่วยกันสนับสนุนให้พระมหากษัตริย์ของไทยได้ประสบความสำเร็จในพระราชประสงค์ ที่จะทรงประกอบแต่กิจการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนของพระองค์อย่างจริงจัง และต้องละเว้นการอ้างเอาพระราชประสงค์ของพระองค์เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนหรือพวกพ้องของตนโดยเด็ดขาด²²

เชิงอรรถ

- ¹กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), 135.
- ²ไพบุตย์ ช่างเรือน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (ไทยวัฒนาพานิช, 2514), 10.
- ³เช่นเดียวกับ. 12.
- ⁴มาตรา 6, รัฐธรรมนูญ 2534.
- ⁵"พระราชกระแส," สยามใหม่ ปีที่ 3 ฉบับที่ 71 (22 สิงหาคม 2524), 23.
- ⁶มาตรา 11, รัฐธรรมนูญ 2475.
- ⁷ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช.ชุมนุม การช่าง, 2517), 39.
- ⁸ศักดิ์ มาตชนิรันดร์, การปกครองของไทย (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), 108.
- ⁹ธานินทร์ ภิรมย์เชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในรอบประชาธิปไตย (กรมวิธานการกระทรวงศึกษาธิการ, 2519), 53 - 4.
- ¹⁰ศักดิ์ มาตชนิรันดร์, การปกครองของไทย, 108.
- ¹¹สมพงษ์ เกษมสิน, สถิติการเมือง, 384.
- ¹²ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, 102 - 3.
- ¹³จุลจักรพงษ์ เจ้าชีวิต (คลังวิทยา, 2514), 450, และ 471 - 2.
- ¹⁴มาตรา 25, รัฐธรรมนูญ 2517.
- ¹⁵ศักดิ์ มาตชนิรันดร์, การปกครองของไทย, 110.
- ¹⁶เช่นเดียวกับ, 111.
- ¹⁷สมพงษ์ เกษมสิน, สถิติการเมือง (ไทยวัฒนาพานิช, 2519), 385.
- ¹⁸ไพบุตย์ ช่างเรือน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, 12 - 3.
- ¹⁹สมพงษ์ เกษมสิน, สถิติการเมือง, 383 - 4.
- ²⁰มาตรา 10, รัฐธรรมนูญ 2531.
- ²¹มาตรา 12 รัฐธรรมนูญ 2534.
- ²²กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย, 136 - 7.