

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระมหากษัตริย์ถูกจำกัดพระราชอำนาจให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ผลจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองได้ส่งผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองที่เคยดำรงอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ต้องถูกยุบเลิกไป อาทิ ตำแหน่งอภิรัฐมนตรี สภากรรณการองคมนตรี<sup>1</sup> ซึ่งถือเป็นสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ รวมถึงทำหน้าที่ตามที่พระมหากษัตริย์จะทรงรับสั่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์มากที่สุดสถาบันหนึ่ง เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (ต่อไปจะเรียกว่า ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475) ก็ไม่ได้มีสถาบันอื่นใดที่ถูกสร้างขึ้นเป็นพิเศษเพื่อแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ หรือทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้แก่พระมหากษัตริย์นอกเหนือไปจากคณะรัฐมนตรี การบัญญัติเช่นนี้ได้ถูกส่งต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2490 ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เมื่อมีการรัฐประหารที่นำโดยพล.ท. ผิน ชุณหะวัณ ได้ล้มรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 หรือที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ร่ม”<sup>3</sup> ในวันที่ 9

<sup>1</sup> ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470, วันที่ 17 กรกฎาคม พุทธศักราช 2475 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 200.

<sup>2</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ ฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2540), หน้า 181.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีฉายาว่ารัฐธรรมนูญฉบับใต้ร่มแดง ทั้งนี้เนื่องจากพลโท กวาง เก่งระดมยิง ผู้นำคนหนึ่งของคณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างไว้ตั้งแต่ระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ยังใช้บังคับอยู่และได้นำเอาไปซ่อนไว้ใต้ร่มแดงในบ้าน โดยเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค้นพบและถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจได้เด็ดขาดแล้วในตอนค่ำของวันที่ 8 พฤศจิกายน นายเขมชาติ บุญยรัตพันธุ์ ได้ใช้เวลาแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำอีก 7 ชั่วโมง ก่อนนำขึ้นกราบบังคมทูลขอให้ผู้สำเร็จราชการในขณะนั้นลงพระนามประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้สร้างสถาบันที่รองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วยการกำหนดให้มี “คณะอภิรัฐมนตรี” ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่พระมหากษัตริย์<sup>4</sup> ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>5</sup> รวมทั้งเป็นผู้บริหารหน่วยราชการตามที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกา<sup>6</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้แยกหมวดเฉพาะของคณะอภิรัฐมนตรีออกจากหมวดพระมหากษัตริย์ และต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ตำแหน่ง “คณะอภิรัฐมนตรี” จึงได้ถูกปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะองคมนตรี”

การปรากฏตัวขึ้นของคณะองคมนตรีภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ส่งผลต่อรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะองคมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดมา แม้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 กลับมาบังคับใช้อีกครั้ง<sup>7</sup> ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติแต่เดิมของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 จะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติถึงคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญเลย การนำบทบัญญัติของคณะองคมนตรี จึงกลายเป็นการต่อยอดให้มีการยอมรับใน

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 14 “อภิรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ด้วยการถวายความเห็น โดยชอบและถูกต้อง เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทุกสาขา”

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 10 “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในทันที”

มาตรา 11 “ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 10 ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว จนกว่าจะได้ประกาศแต่งตั้งผู้สืบสันตติวงศ์ในหน้าที่พระมหากษัตริย์ต่อไป”

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 19 “ประธานคณะอภิรัฐมนตรีจะได้มอบหมายในอภิรัฐมนตรีคนใดบัญชาหน่วยราชการที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกา”

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 บัญญัติว่า

มาตรา 11 “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรี และองคมนตรีอื่นอีกไม่มากกว่าแปดคน ประกอบเป็นคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ขณะที่การยอมรับคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยได้ปรากฏชัดมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 ที่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยคณะปฏิวัติได้มีการออกประกาศให้เลิกล้มสถาบันการเมืองต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แต่สำหรับคณะองคมนตรีนั้น คณะปฏิวัติกลับมีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 กำหนดให้องคมนตรีคงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป<sup>8</sup> การประกาศรับรองคณะองคมนตรีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการตอกย้ำความมั่นคงของคณะองคมนตรีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ถือได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความต่อเนื่องแม้จะประสบกับสถานการณ์ความผันผวนทางการเมืองของไทยก็ตาม

นอกจากนี้ ความสำคัญของคณะองคมนตรีได้เพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 โดยสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516<sup>9</sup> พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (ต่อไปจะเรียกว่า “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช”) ได้มีพระราชกระแสรับสั่งแต่งตั้งให้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ประธานองคมนตรี) เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>10</sup> โดยรัฐบาล “พระราชทาน” ชุดนี้มีหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในหกเดือน และจัดการเลือกตั้ง โดยการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ฉบับนี้ ปรากฏว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีคัดเลือก

<sup>8</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 153.

<sup>9</sup> เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นเหตุการณ์ที่สืบเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่พยายามต่อต้านการกระทำของรัฐบาลจอมพลถนอม ชนงษ์รัตน์ ในปี พ.ศ. 2516 เกิดกรณีการลอบฆาตกรรมนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงจำนวน 9 คน เนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นต่อด้านรัฐบาลกรณีล่าสัตว์ทุ่งใหญ่ และการต่ออายุราชการของจอมพลถนอม และจอมพลประภาส จารุเสถียรออกไปอีก 1 ปี แต่ในเวลาต่อมาได้มีการขยายขอบเขตการเรียกร้องให้รัฐบาลคืนอำนาจกลับสู่ประชาชน โดยต้องการให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน จากการเคลื่อนไหวดังกล่าวทำให้นักศึกษาจำนวน 9 คน ได้รับการเข้าเรียนดังเดิม ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการรวมตัวของ “กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ” อันมีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด ต่อมาสถานการณ์ได้เลวร้ายลงเมื่อรัฐบาลตัดสินใจจับกลุ่มสมาชิกของกลุ่มจำนวน 11 คน จนนำไปสู่การชุมนุมของบรรดานิสิตนักศึกษา กลุ่มนักเรียนมัธยม นักเรียนอาชีวะ และนักเรียนจากต่างจังหวัดเดินทางเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก จนทำให้รัฐบาลยอมปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับกุมทั้งหมด และสัญญาว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายในหนึ่งปี แต่ขณะที่กลุ่มนักศึกษากำลังสลายตัวได้เกิดการปะทะกับกลุ่มตำรวจ จนทำให้สถานการณ์เข้าขั้นวิกฤต และรัฐบาลได้ออกคำสั่งปราบปรามกลุ่มผู้ประท้วงด้วยกำลังอาวุธ และมีความรุนแรง ทำให้เกิดการบาดเจ็บและล้มตายของประชาชนจำนวนมากในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งในท้ายที่สุดจอมพลถนอมและจอมพลประภาสต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ อังโน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 113 – 114.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

สมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ด้วยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้คัดเลือกจากรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อที่คณะองคมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและจัดทำขึ้นจำนวน 300 คน<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม ในชั้นของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงมีบันทึกพระราชกระแสเรื่องร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 พระราชทานให้แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการตั้งวุฒิสมาชิกว่า การบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วย เนื่องจากประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งขึ้นตามพระราชอัธยาศัย จึงทำให้เป็นการขัดกับหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง<sup>13</sup> ซึ่งในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้มีการลงมติแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ “นายกรัฐมนตรี” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแทนประธานองคมนตรี<sup>14</sup> แม้ความพยายามในการเพิ่มบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีในเรื่องวุฒิสภาก็จะไม่ประสบผลสำเร็จก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้มีการปรับเพิ่มจำนวนของคณะองคมนตรีจากเดิมไม่เกิน 9 คน<sup>15</sup> เป็นไม่เกิน 15 คน<sup>16</sup> ซึ่งการเพิ่มจำนวน

<sup>11</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (ฉบับแรก) บัญญัติว่า

มาตรา 105 “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคนซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ทั้งไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา 117 และมาตรา 140

คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง มีจำนวนสามร้อยคนเป็นบัญชีลับเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้ง...”

<sup>12</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2550, (เชียงใหม่ : ทีเอ็นที พรินติ้ง, 2558), หน้า 41.

<sup>13</sup> ชงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอสซี พริน แอนด์แพค จำกัด, 2537), หน้า 110.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติว่า

มาตรา 12 “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นอีกไม่มากกว่าแปดคน ประกอบเป็นคณะองคมนตรี...”

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติว่า

มาตรา 15 “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินกว่าสิบสี่คน ประกอบเป็นคณะองคมนตรี...”

ของคณะองคมนตรีนั้นได้สะท้อนถึงการให้ความสำคัญแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ในห้วงเวลา พ.ศ. 2517 เป็นอย่างมาก

ต่อมาคณะองคมนตรียังมีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มจำนวนคณะองคมนตรีให้มีจำนวนไม่เกิน 19 คน<sup>17</sup> รวมทั้งได้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในประเด็นที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายเทียบศาล พ.ศ. 2467 ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และกำหนดให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่ในการร่างแก้ไขกฎหมายเทียบศาล<sup>18</sup> ซึ่งบทบัญญัติเช่นนี้ได้รับถูกส่งต่อไปยังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ตามลำดับ การเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ถือได้ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ นับตั้งแต่ได้มีบทบัญญัติของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา เพราะการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายเทียบศาล พ.ศ. 2467 และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรี โดยเฉพาะ

บทบัญญัติของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ พ.ศ. 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้นเป็นการสะท้อนถึงการขยายตัวของคณะองคมนตรีในพื้นที่ของรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี ขณะที่ในทางการเมืองไทยนั้น ก็จะปรากฏบทบาทขององคมนตรีเช่นกัน โดยในช่วงเวลา พ.ศ. 2540 - 2553 ซึ่งสถานการณ์ทางการเมืองไทยมีความผันผวนอย่างมาก เนื่องจากมีความขัดแย้งภายในประเทศที่เกิดขึ้นช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นนักการเมืองที่ล้อฉล จึงทำให้เกิดการประท้วงและมีการเรียกร้องให้ถวายพระราชอำนาจคืนแก่พระมหากษัตริย์ที่นำโดยกลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวปรากฏว่ามีการเคลื่อนไหวขององคมนตรีผ่านการแสดงท่าทีของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีได้แสดงท่าทีที่สื่อถึงความไม่พอใจทักษิณอย่างเปิดเผย

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า

มาตรา 10 “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินสิบแปดคน ประกอบเป็นคณะองคมนตรี...”

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า

มาตรา 20 “มาตรา 20 ภายใต้บังคับมาตรา 21 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบศาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบศาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้องคมนตรีจัดร่างกฎหมายเทียบศาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบศาลเดิม ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

ผ่านวิธีการให้โอวาทกับทหารเหล่าต่าง ๆ จนก่อให้เกิดวาทกรรม “ทหารของพระราชา”<sup>19</sup> และรัฐบาล เป็นเพียง “จ็อกกี้”<sup>20</sup> ทั้งนี้ สถานการณ์ทางการเมืองจบลงด้วยการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 หรือ “รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

โดยภายหลังกการรัฐประหารพบว่า คณะองคมนตรีได้กลายเป็นสถาบันหนึ่งที่นักวิชาการ รัฐธรรมนูญมักกล่าวถึงเสมอ เช่น ชีรยุทธ บุญมี ได้เคยเสนอแนวคิดสำหรับรัฐบาลประชาธิปไตยใน อนาคตว่าควรจะมี “คณะมนตรีเพื่อความมั่นคงทางศีลธรรม” ทำหน้าที่เสมือนวุฒิสภาคอยกำกับ รัฐสภาและรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง สมาชิกคณะมนตรีควรได้รับการแต่งตั้งจากกลุ่มบุคคลที่ไม่ถือ อด เช่น องคมนตรี ผู้นำกองทัพ ผู้พิพากษา ฯลฯ และ เสนอว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ควรตามอย่าง ตะวันตก แต่ควรวางฐานบนภูมิปัญญาไทยและวัฒนธรรมไทย<sup>21</sup>

นอกจากนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549<sup>22</sup> ได้มีการเสนอร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา<sup>23</sup> เพื่อขยายบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐาน หมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อบุคคลบางประเภท ได้แก่ พระราชโอรส พระ ราชธิดา ประธานองคมนตรี องคมนตรี และผู้แทนพระองค์ โดยได้เสนอหลักการและเหตุผลว่า เป็น เรื่องเกี่ยวเนื่องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และบุคคลดังกล่าวอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ บางประการอันเป็นราชการในพระองค์ แต่เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

<sup>19</sup> ชงชัย วินิจจะกูล, *ประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง*, (นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน, 2556), หน้า 110.

<sup>20</sup> พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้กล่าวต่อที่ประชุมกองทัพโดยใช้คำอุปมาอุปไมยกับการแข่งม้าว่า รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นแค่จ็อกกี้ที่ได้รับมอบหมายให้ขี่ม้าแข่ง แต่ไม่ใช่เจ้าของม้า ทั้งยังได้กล่าวเตือนกองทัพว่า กองทัพเป็น ของพระมหากษัตริย์ไม่ใช่จ็อกกี้ อังใน ชงชัย วินิจจะกูล, *ประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง*, (นนทบุรี : ฟ้า เดียวกัน, 2556), หน้า 110.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

<sup>22</sup> ร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้ถูกเสนอโดย นายพรเพชร วิชิตชลชัย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 อังใน ประชาไท, *สนช.เสนอเพิ่มโทษ ม. 112 กม.หมิ่นฯ ขยายคลุม “องคมนตรี” และห้ามเสนอข่าวคดีหมิ่นฯ*, วันที่ 8 ตุลาคม 2550, สืบค้น เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559, ระบบออนไลน์ : <http://prachatai.com/journal/2007/10/14446>.

<sup>23</sup> เนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ระบุให้มีการเพิ่มเติมหมวด 1/1 ความผิดต่อพระบรมราชวงศ์ องคมนตรี และ ผู้แทนพระองค์ ดังนี้

“มาตรา 112/2 ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ประธานองคมนตรี องคมนตรี หรือผู้แทนพระองค์ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่ง หมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” สืบค้นจาก ประชาไท, *สนช.เสนอเพิ่มโทษ ม. 112 กม.หมิ่นฯ ขยาย คลุม “องคมนตรี” และห้ามเสนอข่าวคดีหมิ่นฯ*, วันที่ 8 ตุลาคม 2550, สืบค้น เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559, ระบบ ออนไลน์ : <http://prachatai.com/journal/2007/10/14446>.

หมิ่นประมาทเช่นเดียวกับบุคคลคนทั่วไป<sup>24</sup> ฉะนั้น จึงสมควรกำหนดให้มีการกระทำความผิดเป็น ความผิดและรับโทษหนักขึ้น<sup>25</sup>

การเสนอร่างกฎหมายเช่นนี้ ทำให้มีปฏิกิริยาจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญจำนวนมากที่ให้ความ สนใจต่อประเด็นดังกล่าว เช่น ปิยบุตร แสงกนกกุล<sup>26</sup>, สมชาย ปรีชาศิลป์กุล<sup>27</sup> และวรเจตน์ ภาคี รัตน์<sup>28</sup> ต่างอธิบายไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ไม่ควรขยายขอบเขตการตีความมาตรา 112 รวมถึง องคมนตรี เพราะองคมนตรีต่างก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหมิ่นประมาทอยู่แล้ว จะเห็นได้ว่า ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทต่อการถกเถียงเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีเป็นอย่างมาก ซึ่งประเด็นการให้ความสำคัญต่ออำนาจหน้าที่ของ คณะองคมนตรีได้ทำให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีในวงการของ นักวิชาการรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง อาทิ ปิยบุตร แสงกนกกุล ได้ย้อนกลับไปศึกษาประวัติศาสตร์ การเกิดขึ้นของคณะองคมนตรีและได้มีการวิพากษ์ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 และตั้งข้อสังเกตต่อการกำหนดให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่ร่างแก้ไขกฎหมายเพื่อขยาย ฐานะรัฐสภากลับเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีนี้แทนที่ประธานองคมนตรี<sup>29</sup> ทั้งยังมีงานศึกษาของ ฉัฐพล ใจจริง ที่ศึกษาการต่อสู้คดีการเมืองภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ซึ่งนอกจากจะมีการต่อสู้คดีการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐธรรมนูญนิยม และฝ่ายจารีต ประเพณีนิยมกันภายในสถาบันการเมืองแล้ว ยังพบว่า ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองได้แผ่

<sup>24</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พุทธศักราช 2499 บัญญัติว่า

มาตรา 326 “ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>25</sup> อ้างแล้ว, ประเทศไทย.

<sup>26</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2550), หน้า 69.

<sup>27</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, หมิ่นองคมนตรี, 16 เมษายน พ.ศ. 2550, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559, ระบบออนไลน์ : <http://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/39932.pdf>.

<sup>28</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพกับความมั่นคงของรัฐ, อ้างใน, จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลากมิติ กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2553), หน้า 96.

<sup>29</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2552), หน้า 149-150.

ขยายมายังนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ได้แสดงออกผ่านการนิยามและให้ความหมายต่อสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏผ่านคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>30</sup>

หากพิจารณาถึงสถานะและความหมายของสถาบันองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยจะพบว่ามีความเปลี่ยนแปลงเสมอ โดยจะเห็นจากการปรับเปลี่ยนจำนวนหรืออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่เป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา ขณะเดียวกันบทบาทของนักวิชาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้สร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญก็ได้อธิบายต่อทบทวนคดีของคณะองคมนตรีที่เพิ่งถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กระนั้นการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญก็เพียงแค่ให้ความสนใจเฉพาะการสร้างคำอธิบายต่อคณะองคมนตรี ซึ่งมักเป็นเพียงการอธิบายอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือเขียนพัฒนาการความแตกต่างของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ แต่ยังไม่มีการศึกษาใดที่จะศึกษาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 – 2550 โดยการศึกษาในระยะเวลาที่ยาวนานนี้มุ่งหวังที่จะศึกษาความผันแปรและร่องรอยความคิดทางการเมืองที่แฝงในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย
2. เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงของความคิดของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่แสดงผ่านคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่อทบทวนคดีเรื่อง “องคมนตรี” ตั้งแต่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 – รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

## 1.3 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ที่มีขอบเขตการศึกษาในเรื่องการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีนับตั้งแต่การปรากฏบทบาทหน้าที่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 – รัฐธรรมนูญ 2550 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาอุดมการณ์ความคิดของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงการเปลี่ยนผ่านรัฐธรรมนูญ โดยวิเคราะห์ผ่านคำอธิบาย

<sup>30</sup> ญัฐพล ใจจริง, *ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิรูปกษัตริย์สยาม (พ.ศ. 2475 – 2500)*, (นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน, 2556), หน้า 66.

ของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรี โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ประกอบด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นทั้งในรูปแบบของ ตำราทางรัฐธรรมนูญ หนังสือ เอกสารประกอบการสอน หรือบทความ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาจากเอกสารชั้นรอง คือ วารสาร วิทยานิพนธ์ หรือหนังสือที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับพลวัตของคณะองคมนตรีของไทย

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. งานศึกษาที่สะท้อนอุดมการณ์การสร้างคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย

2. งานศึกษาที่แสดงให้เห็นร่องรอยการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ความคิดของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วย “คณะองคมนตรี”

#### 1.5 นิยามศัพท์

**นักวิชาการรัฐธรรมนูญ** หมายถึง ผู้ที่ให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ ผ่านตำราเรียนรัฐธรรมนูญ หนังสือ บทความวิชาการ ทั้งนี้ ไม่จำกัดว่าผู้ให้คำอธิบายจะต้องเป็นนักนิติศาสตร์เท่านั้น

**คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ** หมายถึง การให้คำอธิบาย หรือตีความเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

**คณะอภิรัฐมนตรี** หมายถึง ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรี ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 จนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

**องคมนตรี** หมายถึง ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรี ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 – พ.ศ. 2550

**คณะองคมนตรี** หมายถึง คณะบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยประธานองคมนตรีและองคมนตรี ที่ได้รับการแต่งตั้งในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 – พ.ศ. 2550

**สถาบันองคมนตรี** หมายถึง ผู้ทรงคุณวุฒิที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ โดยรวมถึง ปรีวี เคาเนซึล และสภากรรมการองคมนตรีที่เกิดขึ้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ปรากฏในชื่อของ คณะอภิรัฐมนตรี และคณะองคมนตรี ในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

## 1.6 ทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

สถาบันองคมนตรีเป็นสถาบันที่ดำรงอยู่มาทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้มีงานศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันองคมนตรี และการดำรงอยู่อย่างยาวนานของคณะองคมนตรีจึงทำให้ไม่อาจหลีกเลี่ยงหนีสถานะความผันผวนทางการเมืองของไทยได้ ทำให้มีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่ได้แสดงให้เห็นบทบาทของคณะองคมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางการเมือง และด้วยงานศึกษาชิ้นนี้ได้เน้นการศึกษาการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญจึงทำให้งานศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งเน้นหนักที่การให้เหตุผลของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย และจากการทบทวนวรรณกรรมผู้ศึกษาสามารถแบ่งงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับคณะองคมนตรี ได้ 3 กลุ่ม คือ หนึ่ง งานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี สอง งานเขียนที่แสดงบทบาทขององคมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และสาม คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรี

### 1.6.1 งานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี

ปรีดี พนมยงค์ ในหนังสือ ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน<sup>31</sup> อธิบายถึงประวัติศาสตร์ของคณะองคมนตรีที่เกิดในระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดซึ่งปกครองรัฐบาล (Monarchie absolue)<sup>32</sup> ทั้งนี้ คณะองคมนตรีถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอำนาจ ที่จัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ในชื่อ ปรีวีเคาน์ซิล หรือ ที่ปรึกษาในพระองค์ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ และมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินตามที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงคำสั่ง เช่น ให้สืบราชการ ให้เข้าประชุมในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือ จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นคณะ (Committee) ชำระความมีอำนาจเหมือนศาลรับสั่ง<sup>33</sup> ต่อมารัชกาลที่ 6 ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “องคมนตรี” และสมัยรัชกาลที่ 7 กลายเป็น “สภาองคมนตรี” ทำหน้าที่พิจารณาในเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานให้พิจารณาเช่นเดียวกัน โดย เดือน บุญนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม<sup>34</sup> ใน คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายว่า สภากรรมการองคมนตรีในรัชกาลที่ 7 เกิดจากการยกเลิก

<sup>31</sup> ปรีดี พนมยงค์, *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน*, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559, ระบบออนไลน์ : [www.pridi-phoonsuk.org](http://www.pridi-phoonsuk.org). หนังสือเล่มนี้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นในโอกาสครบรอบ 100 วันแห่งการอัญกรรมของปรีดี พนมยงค์ โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รวบรวมบทความทางกฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ และปาฐกถา ที่ปรากฏลงพิมพ์อยู่ในสมัยของหนังสือ นิตยสาร และผลงานของปรีดี ได้แสดงไว้ขณะเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมาย ณ โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมจัดทำเป็นหนังสือรวมบทความ

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

<sup>33</sup> อ้างแล้ว, ปรีดี พนมยงค์, หน้า 191.

<sup>34</sup> เดือน บุญนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม*, (พระนคร : นิตยสาร, 2477).

พระราชบัญญัติปริวีเณนซ์ล จ.ศ. 1236 และได้มีการตราพระราชบัญญัติองคมนตรีขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2470 โดยให้ตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้น ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา

หนังสือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯเกี่ยวกับคณะองคมนตรี<sup>35</sup> เป็นหนังสือที่คณะองคมนตรีได้จัดทำขึ้นโดยอธิบายเกี่ยวกับการกำเนิดสถาบันองคมนตรี ที่ถูกริเริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ใช้ชื่อว่า “ปริวี เณนซ์ล” หรือสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์<sup>36</sup> มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาการส่วนพระองค์ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “สภาองคมนตรี” และทรงแต่งตั้งองคมนตรีขึ้นใหม่ตามพระราชอัชฌาศัย ทั้งยังทรงตั้งองคมนตรีเพิ่มใหม่เป็นประจำทุกปีเป็นผลให้มีจำนวนองคมนตรีมากถึง 233 คน ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงพระกรุณาให้ทรงจัดตั้ง “สภากรรมการองคมนตรี” ขึ้นตาม พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติ ปริวีเณนซ์ล โดยทรงคัดเลือกองคมนตรีที่ทรงคุณวุฒิจำนวน 40 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการองคมนตรี โดยมีหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา<sup>37</sup> นอกจากประวัติศาสตร์ของสถาบันองคมนตรี หนังสือเล่มนี้ยังรวบรวมรายชื่ชื่อนามคณะองคมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 9 ทั้งยัง รวบรวมบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และหน้าที่ที่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ อาทิ งานที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริสเกี่ยวกับงานในโครงการส่วนพระมหากษัตริย์ หรือการออกงานสำคัญต่างๆ ทั้งยังรวบรวมบทความของคณะองคมนตรีอื่นเกี่ยวกับการถวายงานในยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

งานศึกษาในกลุ่มนี้ได้ขยายภาพความเข้าใจต่อคณะองคมนตรีทั้งในบริบทการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และประชาธิปไตย ซึ่งทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของคณะองคมนตรี ตั้งแต่ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนเข้าสู่ช่วงระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่านมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยบทบาทขององคมนตรีในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นแม้จะมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างไปในแต่ละรัชกาล แต่ก็ถือได้ว่าคณะองคมนตรีได้กลายเป็นสถาบันที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ งานในกลุ่มนี้ยังทำให้เห็นภาพการทำงานของคณะองคมนตรีของระบอบประชาธิปไตยในรัชกาลที่ 9 ที่คณะองคมนตรีได้กลายเป็นสถาบันสำคัญที่ช่วย

<sup>35</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯเกี่ยวกับคณะองคมนตรี, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2555), หน้า 18 – 20.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติปริวีเณนซ์ล ใน ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2417, เล่ม 1, ปีจอจศก 1236 แผ่นที่ 17, หน้า 158.

<sup>37</sup> อ้างแล้ว, คณะองคมนตรี, หน้า 18-19.

แบ่งเบาพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ ทั้งยังเป็นสถาบันที่พระมหากษัตริย์สามารถคัดเลือกและมอบหมายหน้าที่ในการแก้ปัญหาวิกฤตทางการเมืองอีกด้วย

### 1.6.2 งานเขียนที่แสดงบทบาทขององคมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

งานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยในตอนนี้ได้แสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างไปจากงานเขียนข้างต้นที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของสถาบันองคมนตรีที่เกี่ยวข้องกับบริบททางการเมือง โดยเสน่ห์ จามริก<sup>38</sup> ได้ศึกษาสัมพันธภาพที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญของไทย โดยพบว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยเป็นผลมาจากการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงและกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่พระองค์ได้ทำการปฏิรูประบบราชการ โดยรวมศูนย์อำนาจมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ ในต้นปี พ.ศ. 2417 ทั้งทรงประกาศตั้งและตราพระราชบัญญัติขึ้น 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการการสร้างฐานพระราชอำนาจและควบคุมจัดการกลไกของรัฐ สำหรับที่ปรึกษาในพระองค์จะทรงคัดเลือกจากพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการตามที่ทรงเห็นสมควร อันจะเป็นตามพระราชประสงค์โดยไม่มีกีดกันจำนวนแต่อย่างใด ผลจากการเกิดขึ้นของทั้งสององค์กรได้กลายเป็นสิ่งที่คานอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายเสนาบดี<sup>39</sup>

แต่ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้ทรงปรับเปลี่ยนสถาบันการเมืองด้วยการสถาปนาอภิรัฐมนตรีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับพระมหากษัตริย์ และทรงเตรียมการเพื่อเรียนรู้และทดลองระบบรัฐสภาด้วย “การปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรี” แม้จะเกิดข้อครหาว่าสภากรรมการองคมนตรีไม่ได้เป็นตัวแทนมติมหาชนทั้งยังไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน แต่เป็นสภาที่มาจากคัดเลือกของอภิรัฐมนตรีแทน<sup>40</sup> อำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรีขึ้นอยู่กับอทธิพลของอภิรัฐมนตรี กระนั้นก็ยังคงปรากฏบทบาทการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปอย่างล่าช้าและหมดบทบาทความสำคัญลง<sup>41</sup>

<sup>38</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับการพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549).

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 110

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

ด้านช้อยันต์ สมุทวณิช<sup>42</sup> และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์<sup>43</sup> อธิบายการทำงานของสภากรรมการองคมนตรีต่างออกไป โดยอธิบายว่ามีการทำหน้าที่คล้ายกับการทำงานของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย โดยระบบการทำงานของสภากรรมการองคมนตรีจะมีการแบ่งหน้าที่ให้สภานายกกรรมการองคมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานสภากรรมการองคมนตรี อุปนายกทำหน้าที่เป็นรองประธานสภา และมีเลขาธิการองคมนตรีทำหน้าที่รักษาทะเบียนองคมนตรีและเป็นเลขาธิการที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรี โดยมีลักษณะการทำงานเทียบเคียงได้กับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่วนของการประชุมกรรมการองคมนตรีนั้นจะต้องมีผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 15 คน จึงถือว่าครบองค์ประชุม และการลงมติวินิจฉัยประเด็นปัญหาจะถือเอาเกณฑ์เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่หากมีคะแนนเสียงเท่ากันจะให้ประธานสภาฯ เป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด

นอกจากนี้ สภากรรมการองคมนตรียังสามารถตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องที่สภากรรมการองคมนตรีปรึกษากันอยู่ โดยอนุกรรมการนี้สภากรรมการองคมนตรีตั้งขึ้นเป็น Ad hoc committee ทำหน้าที่สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมใหญ่ อย่างไรก็ตาม สภากรรมการองคมนตรีถูกยุบเลิกหลังการปฏิวัติ 2475 ตามประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติขององคมนตรี พ.ศ. 2470 ส่งผลให้มีการเพิกถอนตำแหน่งสภากรรมการองคมนตรีทั้งหมด แต่ช้อยันต์ ชี้ว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พบว่า มีกรรมการองคมนตรีหลายท่านที่มีบทบาทสำคัญในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครอง อาทิ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยามานวราชเสวี พระยาพิชัยญาติ ที่ได้ถูกร้องขอให้ร่วมอยู่ในคณะผู้แทนราษฎรชั่วคราวในตำแหน่งของ ประธานรัฐสภา หรือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร อันถือเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทอย่างมากในการบริหารทิศทางของประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงเวลาเริ่มต้น

ทั้งนี้ สภากรรมการองคมนตรีถูกยุบเลิกไปภายหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ได้นำมาซึ่งการเพิ่มพูนพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ด้วยการให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และรื้อฟื้นคณะอภิรัฐมนตรี การเพิ่มพูนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังคงดำรงต่อไปและสืบทอดไปยังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา พร้อมกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>44</sup>

<sup>42</sup> ช้อยันต์ สมุทวณิช, *สัตว์การเมือง*, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2514).

<sup>43</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*, (นนทบุรี : ฟันเดชัน, 2553), หน้า 255 – 256.

<sup>44</sup> อ้างแล้ว, *เสน่ห์ จามริก*, หน้า 181.

ด้านสุราชัย ยัมประเสริฐ<sup>45</sup> สุพจน์ ค่านตระกูล<sup>46</sup> ได้อธิบายถึงการเกิดขึ้นของคณะองคมนตรี ในระบอบประชาธิปไตยในช่วงเวลา พ.ศ. 2490 ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยมีกลุ่มทหารนอกราชการที่นำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ นำกำลังเข้ายึดจากรัฐบาลของ พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ จากนั้นคณะรัฐประหารได้นำรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่ม หรือ ตุ่มแดง ถวายแก่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้นคือ กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระยามานวราชเสวี แต่กรมขุนชัยนาทนเรนทรกลับลงพระนามรับรองรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่เพียงผู้เดียว แม้จะเป็นการลงพระนามรับรองแต่เพียงผู้เดียว แต่กลับส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถประกาศใช้บังคับได้ เนื่องจากอยู่ภายใต้สภาวะของการรัฐประหารทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการรื้อฟื้นสถาบันองคมนตรีให้ปรากฏอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ โดยหนึ่งในพระราชอำนาจคือ การบัญญัติให้มีตำแหน่ง “อภिरัฐมนตรี” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้แก่พระมหากษัตริย์

นอกจากนี้ งานศึกษากลุ่มนี้ยังแสดงให้เห็นบทบาทของกรมขุนชัยนาทนเรนทร (ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) ที่มีบทบาทอย่างสำคัญในช่วงเวลาของการรื้อฟื้นบทบาทของคณะอภिरัฐมนตรี ในระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กรมขุนชัยนาทนเรนทรได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานอภिरัฐมนตรี ทั้งยังมีส่วนในการคัดเลือกคณะอภिरัฐมนตรี แม้ว่ารัฐบาลจะมีการเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นควรดำรงตำแหน่งอภिरัฐมนตรีก็ตาม แต่กรมขุนชัยนาทนเรนทรได้โต้แย้งรายชื่อที่รัฐบาลเสนอด้วยการอ้างหลักพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ คณะอภिरัฐมนตรีที่มาจากแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์นั้นยังทำหน้าที่เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่มีอำนาจลงพระปรมาภิไธยแทนพระมหากษัตริย์ให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนชื่อและอำนาจหน้าที่ของ “คณะอภिरัฐมนตรี” ให้เป็น “คณะองคมนตรี”

<sup>45</sup> สุราชัย ยัมประเสริฐ, แผนเชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491 – 2500), (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ 6 ตุลาคม, 2550), พิมพ์ครั้งที่ 2.

<sup>46</sup> สุพจน์ ค่านตระกูล, ประวัติรัฐธรรมนูญ, (นนทบุรี: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม (ประเทศไทย), 2550), หน้า 64-66.

งานเขียนของ ทักษ์ เถลิงเตียรณ<sup>47</sup> ชนิตา ชิตบัณชิตย์<sup>48</sup> และธงชัย วินิจจะกุล<sup>49</sup> ได้แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มพูนพระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์และคณะองคมนตรีตั้งแต่ช่วงพ.ศ. 2500 จนกลายเป็นภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ในห้วงเวลาปัจจุบัน ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ที่ถือเป็นจุดสำคัญที่ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมีบทบาททางสังคมมากขึ้น ผ่านการรื้อฟื้นพระราชพิธีโบราณที่ถูกล้มเลิกไปให้กลับมาใหม่และให้ความสำคัญแก่พระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้นกว่ารัฐบาลใดที่ผ่านมา โดยมีการสนับสนุนให้พระมหากษัตริย์ทรงแสดงตนต่อสาธารณะมากยิ่งขึ้น เช่น การเสด็จพระราชดำเนินทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงการเผยแพร่พระราชดำรัสหรือการเสด็จพระราชทานปริญญา ให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงทำให้ช่วงเวลานี้สถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มีความใกล้ชิดกันอย่างมาก โดยสิ่งหนึ่งที่ต้องถือว่าเป็นสิ่งที่แสดงถึงความใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชคือ การที่พระองค์ทรงมีพระบรมราชานุญาตพระราชทานองคมนตรีของพระองค์ให้เป็นที่ปรึกษาในรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ตามที่รัฐบาลร้องขอซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในรัฐบาลใด ผลจากการเพิ่มพูนพระราชอำนาจและบารมีของสถาบันพระมหากษัตริย์นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบทบาทของสถาบันกษัตริย์ต่อสังคมไทยอย่างมีนัยยะสำคัญ

ขณะเดียวกันช่วงระยะเวลาการเติบโตของสถาบันกษัตริย์นี้ยังเป็นช่วงระยะเวลาที่ก่อเกิดโครงการพระราชดำริที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงมีบทบาทเป็นพระมหากษัตริย์นักพัฒนา โดยพระองค์ทรงดำเนินงานโครงการพระราชดำริควบคู่กับการพัฒนาของรัฐบาล และคณะองคมนตรีได้กลายมาเป็นปัญญาชนที่ถูกจัดให้อยู่ในส่วนของข้าราชการในราชสำนักทำหน้าที่ในการรับสนองงานในโครงการพระราชดำริ ทั้งนี้ คณะองคมนตรี มีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นกลไกที่ดูแล ควบคุมโครงการดังกล่าว โดยการเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการเพื่อควบคุมให้เป็นไปตามพระประสงค์ของพระองค์ เช่น การเข้าดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารมูลนิธิอานันทมหิดล ที่ล้วนประกอบด้วยคณะองคมนตรีเป็นกรรมการของมูลนิธิ<sup>50</sup> ดังนั้น นอกเหนือจาก

<sup>47</sup> ทักษ์ เถลิงเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548), พิมพ์ครั้งที่ 2.

<sup>48</sup> ชนิตา ชิตบัณชิตย์, โครงการพระราชดำริ : ยุคกำเนิด, โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550), หน้า 57.

<sup>49</sup> ธงชัย วินิจจะกุล, ประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง, (นนทบุรี: ฟาเคียวกัน, 2556), หน้า 109 – 110.

<sup>50</sup> คณะกรรมการบริหารมูลนิธิอานันทมหิดล ในยุคปัจจุบัน ประกอบด้วย เปรม ติณสูลานนท์, ธาณิชกรชัยวิเชียร, กำธน สินธวานนท์, สิทธิ เศวตศิลา, จุลนภ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, ม.ร.ว. อดุลกิติ์ กิติยากร, พิจิตร กุลละวณิชย์, อำพล

การทำหน้าที่ในการถวายความเห็นให้แก่พระมหากษัตริย์ในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระองค์ องค์กรยังคงต้องทำหน้าที่เป็นกรรมการในมูลนิธิต่าง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพระราชดำริ

จะเห็นได้ว่า บทบาทของคณะองคมนตรีนั้นมีความสำคัญสอดคล้องกับการเติบโตของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งสามารถสะท้อนได้จากงานของธงชัย วินิจจะกุล<sup>51</sup> ได้แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้กลายเป็นสัญลักษณ์ที่อยู่เหนือการเมือง ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้เข้ามาแก้ไขสถานการณ์ทางการเมือง และพระองค์ยังทรงพระราชทานแต่งตั้งให้องคมนตรีของพระองค์เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ระงับสถานการณ์และทำให้บ้านเมืองกลับสู่สถานการณ์ปกติ นอกจากนี้ ยังมีงานเขียนของ จันทนา ไชยนาเคนทร์<sup>52</sup> ที่ได้ศึกษาถึงสาเหตุในการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนี้ สัญญา ยังเป็นนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวที่มาจากตำแหน่งองคมนตรี งานเขียนเรื่องนี้ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสัญญา ก่อนเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รวมถึงการดำเนินงานและอุปสรรคของรัฐบาลสัญญา ทั้งสมัยที่ 1 และสมัยที่ 2

ทั้งนี้ งานเขียนของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์<sup>53</sup> ได้อธิบายการใช้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ต่างออกไป โดยนครินทร์ อธิบายว่าการใช้พระราชอำนาจครั้งนี้ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเป็นการใช้พระราชอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง ด้วยการเลือกให้องคมนตรีเป็นบุคคลกลางในการแก้ปัญหาทางการเมือง ซึ่งการกระทำเหล่านี้ได้ส่งผลให้พระบารมีของสถาบันพระมหากษัตริย์ก้าวสู่จุดสูงสุด เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงแต่งตั้งให้ประธานองคมนตรีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งมอบหมายให้รัฐบาลพระราชทานชุดนี้ ต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน 6 เดือนและจัดให้มีการเลือกตั้ง ภายใต้รัฐบาลของสัญญา

---

เสนาณรงค์, จำรัส เหมะจาร์, พลเรือตรี ม.ล.อัสนี ปราโมช, เซวานัน ฌ สิววันต์, ม.ล. จิรายุ นพวงศ์ เป็นต้น (ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย, มูลนิธิอานันท์มหาริศจิต, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2558, ระบบออนไลน์ : <http://politicalbase.in.th/index.php/มูลนิธิอานันท์มหาริศจิต>

<sup>51</sup> อ่างแล้ว, ธงชัย วินิจจะกุล, หน้า 109 .

<sup>52</sup> จันทนา ไชยนาเคนทร์, การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชทาน สัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516 – 2518), ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

<sup>53</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 35 – 177.

ธรรมศักดิ์ ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 อันถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่ได้มีการเพิ่มพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ อาทิ การเพิ่มจำนวนของคณะองคมนตรีให้เพิ่มขึ้นจาก 11 คน เป็นไม่เกิน 15 คน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทของคณะองคมนตรีที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองไม่ได้ปรากฏขึ้นในเฉพาะเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เท่านั้น แต่ยังปรากฏในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ที่ได้ล้มรัฐบาลของทักษิณ ชินวัตร งานของธงชัย<sup>54</sup> ยังได้แสดงให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวของประธานองคมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ที่ได้มีการเรียกร้องให้กองทัพตระหนักในความจงรักภักดีที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ยิ่งกว่ารัฐบาล โดยความเคลื่อนไหวครั้งนี้ของประธานองคมนตรีได้มีทั้งผู้พิพากษาและนักวิชาการจำนวนหนึ่งออกมาสนับสนุน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าคณะองคมนตรีได้กลายเป็นสถาบันที่มีความเคลื่อนไหวอยู่ในสังคมไทยตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานตามโครงการพระราชดำริ หรือความเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มักจะ ปรากฏบทบาทของคณะองคมนตรีเสมอมา

งานศึกษาในกลุ่มนี้แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของคณะองคมนตรีที่เชื่อมโยงกับการเมืองและบริบททางสังคม โดยมีจุดเริ่มต้นจากการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีการตราพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในพระองค์ การก่อตัวขึ้นของสถาบันองคมนตรีนี้เองได้ถูกปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่อีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ 7 ในชื่อของสภากรรมการองคมนตรีที่มุ่งหวังจะให้เป็นที่ปรึกษาในการทดลองและเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่กระนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสภากรรมการองคมนตรีกลับมิได้เป็นตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด ทั้งด้านอำนาจหน้าที่ก็ไม่ปรากฏอำนาจหน้าที่มากนัก จนถูกยุบเลิกไปภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กระนั้นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสภากรรมการองคมนตรีอยู่เดิมได้มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งด้วยการเข้าไปมีบทบาทสำคัญในสภาผู้แทนราษฎรที่จัดตั้งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากรัฐประหาร พ.ศ. 2490 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้ทำให้เกิดอำนาจหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรีขึ้นในระบอบประชาธิปไตย และถือเป็นการวางรากฐานให้กับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน นอกจากนี้ จะพบว่าคณะองคมนตรีได้มีการเติบโตควบคู่ไปกับการรื้อฟื้นพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2502 ถือเป็นเวลาแห่งการรื้อฟื้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกิดจากการสนับสนุนของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และการเติบโตของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงการภายในของพระมหากษัตริย์เช่นกัน กล่าวคือพระองค์ทรงได้ริเริ่มโครงการพระราชดำริซึ่งแต่เดิมถือเป็นโครงการภายในของพระองค์เอง แต่ต่อมา

<sup>54</sup> อ้างแล้ว, ธงชัย วินิจจะกุล, หน้า 110.

รัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารประเทศด้วยการรับเอาแนวทางตามโครงการพระราชดำริเป็นแนวนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการ รวมถึงรัฐบาลได้มีนโยบายให้หน่วยงานข้าราชการทำงานร่วมกับโครงการพระราชดำริ ขณะเดียวกันอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้เพิ่มพูนขึ้นพร้อมกับพระราชอำนาจผ่านการเป็นบุคลากรที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชในการดูแลและควบคุมงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการพระราชดำริ

นอกจากนี้ คณะองคมนตรียังกลายเป็นกลไกสำคัญของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ที่พระองค์ทรงนำมาใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมือง อาทิ การแต่งตั้งให้องคมนตรีของพระองค์เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขสถานการณ์ภายหลังวิกฤตการณ์ 2517 ในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลนี้ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีส่วนในการเพิ่มจำนวนของคณะองคมนตรีให้มากขึ้นจากเดิม ทั้งนี้ การแสดงบทบาทครั้งสำคัญที่สุดขององคมนตรียังได้ปรากฏในช่วงระยะเวลาก่อนการรัฐประหารล้มรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2549 ที่พบความเคลื่อนไหวในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการเมืองของประธานองคมนตรี แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเคลื่อนไหวครั้งหนึ่งของประธานองคมนตรีกลับมีลักษณะที่ต่างออกไปจากการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

### 1.6.3 คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรี

งานเขียนส่วนนี้เป็นการให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีที่ปรากฏผ่านคำรากลูหมายรัฐธรรมนูญ โดย ศักดิ์ ไทยวัฒน์<sup>55</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต<sup>56</sup> เจษฎา พรไชยา<sup>57</sup> และชงทอง จันทรางศู<sup>58</sup>

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

<sup>55</sup> ศักดิ์ ไทยวัฒน์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์, 2499).

<sup>56</sup> อมรรัตน์ กุลสุจริต, ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

<sup>57</sup> เจษฎา พรไชยา อ่างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, (เอกสารประกอบการเรียน ในวิชา 710501 รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง 1 ระดับปริญญาตรีนิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2541).

<sup>58</sup> ชงทอง จันทรางศู, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: เอส. ซี. พรินท์ แอนด์แพค จำกัด, 2548).

ธานินทร์ กรัยวิเชียร<sup>59</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์<sup>60</sup> สมภพ โหตระกิตย์<sup>61</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>62</sup> วิษณุ เครืองาม<sup>63</sup> พรชัย เลื่อนฉวี<sup>64</sup> และ กวี อิศริวรรณ<sup>65</sup> ได้อธิบายต่อคณะองคมนตรีว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่ถูกบัญญัติให้รวมอยู่กับหมวดพระมหากษัตริย์ นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ อธิบายว่าคณะองคมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และพระราชอำนาจส่วนนี้เป็นส่วนที่พระมหากษัตริย์สามารถริเริ่มได้ด้วยพระองค์เองถือเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัชฌาศัย โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะองคมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทั้งนี้ ยังพบการให้คำอธิบายต่อหน้าที่อื่นของคณะองคมนตรีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น การอธิบายถึงการปฏิบัติงานของคณะองคมนตรี ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงปรึกษาหารือมายังคณะองคมนตรีซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่พระองค์เกี่ยวข้อง เช่น ในเรื่องร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมเสนอมานำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมขอพระกรุณาฯ การแต่งตั้งข้าราชการ การพระราชทานฐานันดรศักดิ์ ด้านการทำงานของคณะองคมนตรีจะมีการประชุมสัปดาห์ละ 2 ครั้ง โดยปรึกษากันในเรื่องที่ทรงพระราชทานปรึกษามาซึ่งอาจแยกเป็น 2 เรื่องใหญ่ ๆ คือ เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา พิจารณาฎีการ้องทุกข์ของราษฎร และอีกเรื่องเกี่ยวกับเรื่องโครงการส่วนพระองค์ที่ทรงริเริ่มและดำเนินการ อาทิ โครงการหุบกะพง โครงการพญาเงาะ และนอกจากนี้ คณะองคมนตรียังมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในโครงการพระราชดำริต่างๆ

<sup>59</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2519).

<sup>60</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษมบรรณกิจ, 2511).

<sup>61</sup> สมภพ โหตระกิตย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), (พระนคร : นำเชียการพิมพ์, 2512).

<sup>62</sup> วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520, (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2520).

<sup>63</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523).

<sup>64</sup> พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554).

<sup>65</sup> กวี อิศริวรรณ, พิธีกรรมรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2529).

ทั้งนี้ คำอธิบายของมีชัย ฤชุพันธุ์<sup>66</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และวิษณุ เครืองาม<sup>67</sup> และกวี อิศริวรรณ<sup>68</sup> มีความโดดเด่นในการให้คำอธิบายและตีความบทบัญญัติของคณะองคมนตรีในช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และธรรมนูญการปกครองประเทศ เช่น งานของ มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้วิเคราะห์และอธิบายบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 อย่างละเอียดทำให้ทราบถึงลักษณะการตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะองคมนตรี และมุมมองความคิดของมีชัย ที่มีต่อคณะองคมนตรี ส่วน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และวิษณุ เครืองาม เป็นงานอธิบายอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในช่วงระยะเวลาการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองประเทศ พ.ศ. 2520 ที่แม้จะมีการรับรองสถานะของคณะองคมนตรีในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 แต่ไม่มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีไว้ในธรรมนูญการปกครอง ซึ่งนักวิชาการรัฐธรรมนูญทั้งสองท่านได้ตีความอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีด้วยการเทียบเคียง “ประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย” ที่จะทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในช่วงเวลาการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองประเทศ ด้าน กวี อิศริวรรณ ก็ได้ให้คำอธิบายต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งโดดเด่นในเรื่องการนำวิธีการวิเคราะห์คำศัพท์มาใช้กับการอธิบายอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ไม่มีลักษณะที่เป็นการตั้งข้อสังเกตต่อการเกิดขึ้นของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด และไม่ปรากฏการตั้งข้อสังเกตต่อหน้าที่บางประการของคณะองคมนตรีที่มีลักษณะขัดกับหลักการประชาธิปไตยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ได้อธิบายอำนาจและหน้าที่ของคณะองคมนตรีแตกต่างออกไปจากงานของนักวิชาการรัฐธรรมนูญข้างต้น โดยงานศึกษาของ ไพโรจน์ ชัยนาม<sup>69</sup> หยุด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

---

<sup>66</sup> อ่างแล้ว, มีชัย ฤชุพันธุ์.

<sup>67</sup> อ่างแล้ว, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และวิษณุ เครืองาม.

<sup>68</sup> อ่างแล้ว, กวี อิศริวรรณ

<sup>69</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2495).

แสงอุทัย<sup>70</sup> ปรีดี พนมยงค์<sup>71</sup> และ ปิยบุตร แสงกนกกุล<sup>72</sup> เป็นงานศึกษาที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่ตั้งข้อสังเกตต่อบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เริ่มพิจารณาตั้งแต่การเกิดขึ้นของคณะอภิรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 โดยงานของไพโรจน์ ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบระบบของคณะกรรมการไทยกับคณะกรรมการของอังกฤษ และศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ยังได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาพิจารณาร่วมกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องอำนาจหน้าที่ของประธานองคมนตรีซึ่งสามารถดำรงตำแหน่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และผู้สำเร็จราชการแทนพระมหากษัตริย์ในระยะเวลาชั่วคราวได้

ขณะที่ หยุค แสงอุทัย ถือได้ว่าเป็นนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ได้วิพากษ์ต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังเป็นนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีการให้คำอธิบายต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคู่ไปกับหลักวิชาการได้อย่างละเอียด อาทิ เรื่องการต้องวางตนเป็นกลางไม่แสดงอาการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองให้ปรากฏออกมา รวมทั้งการไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองใด ๆ ทั้งยังได้ให้คำอธิบายที่รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของประธานองคมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ด้วย

งานของปรีดี พนมยงค์<sup>73</sup> มีจุดเด่นต่อการตั้งข้อสังเกตในประเด็นการเกิดขึ้นของคณะอภิรัฐมนตรี และคณะกรรมการในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเคยได้วิพากษ์รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ว่าเป็นระบอบการปกครองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” นอกจากนี้ การให้คำอธิบายของปรีดี ยังมีลักษณะที่โดดเด่นในเรื่องการวิพากษ์อำนาจหน้าที่ของประธานองคมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ในเรื่องการบัญญัติให้ประธานองคมนตรีสามารถเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภาซึ่งมีเพียงรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับนี้เท่านั้นที่กำหนดหน้าที่นี้ให้กับ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University

<sup>70</sup> หยุค แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512).

<sup>71</sup> ปรีดี พนมยงค์, จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวิชน 14 ตุลาคม, (กรุงเทพฯ : สายธาร, 2543), บทความเรื่องนี้ถูกจัดทำขึ้นโดยคำร้องขอของคณะกรรมการจัดงานสังสรรค์ชาวธรรมศาสตร์ในประเทศอังกฤษ เมื่อปี พ.ศ. 2516 และได้มีการจัดพิมพ์เป็นเล่มในวารสาร อมร, ฉบับ 10 ธันวาคม ขององค์การบริหารองค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และในโอกาสครบรอบ 100 ปีของรัฐบาลอาวุโสฯ พ.ศ. 2516 ปรีดี พนมยงค์ และครบรอบ 27 ปีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม จึงได้จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ขึ้นอีกครั้ง

<sup>72</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรีและผู้มีอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2550).

<sup>73</sup> ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร และระบอบประชาธิปไตย, แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ : มุลนิธิปรีดี พนมยงค์, 2535), หน้า 23-24. พิมพ์ครั้งแรกโดย นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ นิติเวช, 2515).

ประธานองคมนตรี จึงทำให้กลายเป็นประเด็นในการวิพากษ์ว่า การกำหนดที่มาของวุฒิสภานั้นไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ ปรีดี ยังได้วิจารณ์บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 105 ที่เดิมบัญญัติให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 300 คน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกวุฒิสมาชิกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว ซึ่งถูกมองว่าเป็นนิมิตใหม่ของระบอบประชาธิปไตย การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวทำให้เกิดการโต้แย้งจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>74</sup> ด้วยการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งการให้เหตุผลของปรีดี และได้ชี้แจงต่อการกำหนดให้คณะองคมนตรีเป็นสถาบันกลางในการทำหน้าที่จัดทำรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเตรียมสู่การคัดเลือกเป็นวุฒิสภา

นอกจากการถกเถียงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แล้วพบว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีเช่นกัน โดยบัญญัติในลักษณะที่ว่าหากพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาล คณะองคมนตรีจะกลายเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายเทียรบาลนั้น ประเด็นการเพิ่มเติมอำนาจของคณะองคมนตรีนี้ ปิยบุตร แสงกนกกุล<sup>75</sup> ตั้งข้อสังเกตต่อการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 กำหนดบทบาทใหม่ให้แก่คณะองคมนตรี โดยบัญญัติให้คณะองคมนตรีมีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายเทียรบาลในกรณีที่พระมหากษัตริย์เห็นควรแก้ไขกฎหมายเทียรบาล แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกลับบัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนประธานองคมนตรี ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวต่างก็ได้รับการส่งต่อมายังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดแต่อย่างใด

ส่วนงานศึกษาของ สมชาย ปรีชาศิลปกุล<sup>76</sup> มีความแตกต่างออกไปโดยเป็นงานที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย โดยมีส่วนในการศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ถูกบัญญัติขึ้นในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จนถึงร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งหยิบยกประเด็นต่างๆ ตั้งแต่การบัญญัติให้มีคณะองคมนตรีทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ เรื่องพระราชอำนาจตามพระราชอัยยาสัยในการแต่งตั้งองคมนตรี คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งองคมนตรี จำนวนของคณะองคมนตรี และการบัญญัติข้อห้าม

<sup>74</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *โต้ท่านปรีดี*, (กรุงเทพฯ : พิมณศ, 2517).

<sup>75</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, *ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ*, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2552 ), หน้า1150.

<sup>76</sup> สมชาย ปรีชาศิลปกุล, *ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2550*, (เชียงใหม่ : คีแอ้นท์ พรินต์ติ้ง, 2558). และพบการศึกษาในลักษณะที่คล้ายกันใน สมชาย ปรีชาศิลปกุล, (2558), *จากองคมนตรีสู่สภาที่ปรึกษาในพระองค์เจ้าแดง, พี่เดียวกัน*, ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม.

ไม่ให้องคมนตรีต้องดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ทั้งนี้ พบว่าระยะเวลาที่มีการถกเถียงเรื่ององคมนตรีมากที่สุดปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 อันเป็นประเด็นถกเถียงต่อสาระสำคัญในทุกประเด็นที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตามการถกเถียงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีต่างค่อยๆ ลดความสำคัญลงมาเป็นลำดับจนไม่ปรากฏประเด็นที่เป็นสาระสำคัญอีกต่อไป งานศึกษาชิ้นนี้จะช่วยทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงในประเด็นข้อถกเถียงในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

นอกจากการให้คำอธิบายของกลุ่มนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มักตั้งข้อสังเกตต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญตามรายละเอียดข้างต้นแล้ว ยังพบว่ามีการให้คำอธิบายของกลุ่มนักวิชาการรัฐธรรมนูญ เช่น กระทบ ทงธรรมชาติ<sup>77</sup> สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ<sup>78</sup> พิพัฒน์ วิเชียรสวรรณ<sup>79</sup> มานิตย์ จุมปา<sup>80</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ<sup>81</sup> คณิน บุญสุวรรณ<sup>82</sup> สมยศ เชื้อไทย<sup>83</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>84</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์<sup>85</sup> ที่มีลักษณะการศึกษารัฐธรรมนูญที่คล้ายคลึงกัน คือศึกษาวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ย้อนอธิบายตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 – รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยเน้นจุดสำคัญหรือความแตกต่างของแต่ละรัฐธรรมนูญ ส่วนการอธิบายเกี่ยวกับคณะองคมนตรีนั้น มีจุดเริ่มต้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 แต่จะไม่เน้นรายละเอียดมากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการสร้างคำอธิบายถึงบทบาทและหน้าที่ของคณะองคมนตรีตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ อาทิ มีหน้าที่ถวาย

<sup>77</sup> กระทบ ทงธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2517).

<sup>78</sup> สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, คู่มือการเมืองและการปกครองไทย และคำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2521, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525).

<sup>79</sup> พิพัฒน์ วิเชียรสวรรณ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2534, (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์เดอะบุ๊ค จำกัด, 2534).

<sup>80</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), (กรุงเทพฯ : บริษัท แอคทีฟพรีนซ์ จำกัด, 2551).

<sup>81</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

<sup>82</sup> คณิน บุญสุวรรณ, คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่: โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์วิชาการ, 2541).

<sup>83</sup> สมยศ เชื้อไทย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546).

<sup>84</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อสังเกต และเชิงอรรถเรียงมาตราฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2536).

<sup>85</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549).

ความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

งานในกลุ่มนี้ล้วนเป็นการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ปรากฏผ่านตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ และการศึกษาวิจัย ซึ่งคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้ถูกนักวิชาการรัฐธรรมนูญให้ความหมายทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นการให้คำอธิบายคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันไป

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับสถาบันองคมนตรีที่ผ่านมาทั้งสามกลุ่มนั้นพบว่า งานเขียนของแต่ละกลุ่มนั้นเป็นงานศึกษาที่อธิบายเฉพาะประวัติศาสตร์ความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี และเข้าไปมีบทบาทในสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเพียงช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ ในงานของคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญพบว่า มีการสร้างคำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรี 2 ลักษณะคือ หนึ่ง คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นกรให้คำอธิบายเฉพาะรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ และสอง คือ การศึกษาประวัติศาสตร์ของคณะองคมนตรีตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้มีการตั้งข้อสังเกตและถกเถียงต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยเฉพาะประเด็นที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญแต่ละท่านให้ความสนใจ

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาพบว่า ยังไม่ปรากฏงานเขียนใดที่ศึกษาความผันแปรในการสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 จนถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่สามารถทำให้เห็นพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงและทิศทางการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานควบคู่ไปกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบททางสังคมและรัฐธรรมนูญ ด้วยช่องว่างแห่งการศึกษานี้จึงเป็นที่มาของงานชิ้นนี้ที่ผู้ศึกษาจะอธิบายในบทถัดไป