

บทที่ 2

คณะกรรมการภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 บัญญัติให้มีตำแหน่งคณะกรรมาธิการทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ และต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการ นับแต่นั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญทุกฉบับต่อๆ มาได้มีการบัญญัติถึงคณะกรรมการอยู่เสมอ การเกิดขึ้นของคณะกรรมการภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทำให้มีการสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับคณะกรรมการในแง่มุมต่าง ๆ แต่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงการสร้างคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะกรรมการซึ่งปรากฏผ่านตำราคำอธิบายรัฐธรรมนูญ หนังสือ หรือบทความต่าง ๆ โดยแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 4 ประเด็น คือ หนึ่ง การเกิดขึ้นของหลักการคณะกรรมการในระบอบการปกครองประชาธิปไตย สอง เรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการ สาม เรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และ สี่ เรื่องผู้สำเร็จราชการฯ การสืบราชสันตติวงศ์และกฤษฎีกา

ในบทที่ 2 ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเกิดขึ้นของคณะกรรมการในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 จนถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญไม่สามารถแบ่งออกเป็นช่วงระยะเวลาที่ชัดเจนได้ เนื่องจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญมักจะสร้างคำอธิบายที่กล่าวถึงบทบัญญัติของคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญบางฉบับ หรือให้คำอธิบายเจาะจงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น อีกทั้งยังมีการตีพิมพ์ซ้ำของตำราคำอธิบายรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงใช้วิธีการแบ่งประเด็นเป็นหัวข้อตามที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญถกเถียงต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในระบอบการปกครองประชาธิปไตยเป็นหลัก ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ หนึ่ง คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อ “คณะกรรมาธิการ” และ สอง คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อ “คณะกรรมการ” เพื่อจะสามารถทำให้เห็นร่องรอยความเปลี่ยนแปลงของการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาแนวทางการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อที่จะทำให้เห็นความผันแปรในคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังนี้

2.1. ประวัติและความเป็นมาของสถาบันองคมนตรี

คณะองคมนตรีถูกริเริ่มให้มีขึ้นในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยใช้ชื่อว่า “ปรีวี เคาน์ซิล” “ปรีวีเคาน์ซิลเลอร์” หรือ “ที่ปรึกษาในพระองค์” ที่จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติ ปรีวีเคาน์ซิล”¹ มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ รวมถึงมีหน้าที่ตามที่พระมหากษัตริย์จะทรงดำรัสสั่ง เช่น การให้สืบราชการ หรือให้เข้าประชุมในสภาที่ปรึกษาราชการ นอกจากนี้ ปรีวีเคาน์ซิลยังสามารถหน้าที่ชำระความโดยมีอำนาจเหมือนศาลรับสั่งซึ่งขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้น การทำหน้าที่ของปรีวีเคาน์ซิลไม่มีกำหนดวาระและไม่มีกัณฑ์จำกัดจำนวนของปรีวีเคาน์ซิล²

ต่อมาในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงให้คงตำแหน่ง “องคมนตรี” ไว้และมีการแต่งตั้งองคมนตรีเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทำให้ตลอดรัชกาลของพระองค์ทรงตั้งองคมนตรีใหม่เพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปีเป็นผลให้มีจำนวนองคมนตรีมากถึง 233 คน³ อย่างไรก็ตามองคมนตรีสภาของในรัชกาลของพระองค์ไม่ค่อยได้มีการประชุมเท่าใด ทำให้องคมนตรีสภามีบทบาทเพียงเล็กน้อยในการถวายความเห็นบางเรื่องเท่านั้น⁴

จนกระทั่งในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีองคมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวนมากจึงได้ทรงพระกรุณาให้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470” ขึ้นเพื่อใช้แทน “พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์” และทรงจัดตั้ง “สภากรรมการองคมนตรี” ขึ้นใหม่โดยทรงคัดเลือกองคมนตรีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 40 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการองคมนตรี และให้มีหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือหรือขอราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ

¹ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์, เล่มที่ 1 นาเบอร์ 158 วันอาทิตย์ เดือน 9 แรม 10 ค่ำ ปีจอชศก 1236 แผ่นที่ 17.

² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559, ระบบออนไลน์ : www.pridi-phoonsuk.org, หน้า 191-192. หนังสือเล่มนี้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นในโอกาสครบรอบ 100 วันแห่งการออกกฎหมายของปรีดี พนมยงค์ เมื่อ 9 สิงหาคม 2526 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รวบรวมบทความทางกฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ และปาฐกถา ที่ปรากฏลงพิมพ์อยู่ในสมัยของหนังสือ นิติศาสตร์ และผลงานของปรีดี พนมยงค์ ที่ได้แสดงไว้ขณะเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมาย ณ โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมมาจัดทำเป็นหนังสือรวมบทความ

³ คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับคณะองคมนตรี, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2555), หน้า 17.

⁴ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, (2558), จากองคมนตรีสู่สภาที่ปรึกษาในพระองค์จำแลง, ฟ้ายเดียวกัน, ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม, หน้า 12.

พระราชทานลงมาให้ปรึกษา⁵ นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความมุ่งหมายต่อการตั้งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อให้เป็นสภาสำหรับการทดลองและศึกษาเกี่ยวกับวิธีการอภิปรายแบบรัฐสภาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย⁶

แต่ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้เท่านั้น วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ก็ได้มีการยกเลิกองคมนตรีติดตามมา⁷ และนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญไทยก็มิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดบทบาทขององคมนตรีหรือสภากรรมการองคมนตรีไว้แต่ประการใด

2.2 การเกิดขึ้นใหม่ของ “คณะองคมนตรี” ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ถือเป็นช่วงเวลาของการก่อเกิดอุดมการณ์แบบรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นความพยายามของคณะราษฎรสายพลเรือนที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการเมืองรูปแบบตะวันตก รวมถึงมีความพยายามในการส่งเสริมลัทธิรัฐธรรมนูญที่คณะราษฎรได้สถาปนาขึ้น ผ่านการยกรัฐธรรมนูญให้เป็นสัญลักษณ์แห่งชาติที่ปรากฏในรูปแบบของการสร้างอนุสาวรีย์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่ถูกยกย่องให้เปรียบเสมือนสิ่งศักดิ์สิทธิ์ของระบอบประชาธิปไตย จนกระทั่งมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ได้ส่งผลที่สั่นคลอนอุดมการณ์รัฐธรรมนูญนิยมอย่างสำคัญ การรัฐประหารครั้งนี้ยังถือว่าเป็นการปิดฉากการปกครองแบบประชาธิปไตยของคณะราษฎรสายพลเรือน และยังส่งผลให้เกิดการฟื้นคืนของกลุ่มอำนาจนิยมที่นำโดยทหาร ซึ่งถือเป็นชัยชนะที่สำคัญของฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ประกอบด้วยฝ่ายนิยมเจ้าและฝ่ายขุนนางเก่าให้กลับคืนมา พร้อมทั้งได้กลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองและรื้อฟื้นความสำคัญของพระมหากษัตริย์ให้กลายเป็นสัญลักษณ์แห่งชาติครั้งใหม่⁸

Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

⁵ อ่างแล้ว, สมชาย วิชาศิลปกุล, หน้า 18-19.

⁶ สันติสุข โสภณศิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเด็ก, 2555), หน้า 127.

⁷ ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 เป็นผลให้องคมนตรีและสภากรรมการองคมนตรีที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ไป อ้างใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับคณะองคมนตรี, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน, 2554), หน้า 20.

⁸ สุราชัย อิมประเสริฐ, “แผนชิงชาติไทย” ว่าด้วยรัฐ และการต่อต้านรัฐสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม, (กรุงเทพฯ : พี.เพรส, 2553), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 100-102.

รัฐประหารครั้งนี้ นำโดย พล.ท.พิน หุณหะวัณ ซึ่งได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ร่ม” ออกมาใช้แทนเป็นการชั่วคราว โดยมี กรมขุนชัยนาทนเรนทร ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินขณะนั้นเป็นผู้ลงพระนามในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเพียงพระองค์เดียว⁹ แต่ทั้งนี้เนื่องจาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกประกาศใช้ได้เพราะตกอยู่ในช่วงการยึดอำนาจของคณะรัฐประหารเป็นผลให้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 สามารถบังคับใช้ในฐานะของรัฐธรรมนูญจนกว่าจะมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาแทน¹⁰ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้เปลี่ยนแปลง หลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนด้วยการรื้อฟื้นให้มีตำแหน่ง “อภิรัฐมนตรี” ขึ้นมาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

หากพิจารณาในทางประวัติศาสตร์จะพบว่า ตำแหน่งอภิรัฐมนตรีเดิมเป็นตำแหน่งที่ถูกสร้างขึ้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีชื่อว่า “อภิรัฐมนตรีสภา” ประกอบด้วยขุนนางเชื้อพระวงศ์ที่ล้วนทรงอำนาจและเป็นที่ยศของประชาชน โดยตำแหน่งอภิรัฐมนตรีสภานี้ได้เกิดขึ้นมาภายหลังจากสถานการณ์ความไม่มั่นคงของสถาบันกษัตริย์ และพระราชวงศ์ชั้นสูง จึงทำให้ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์เพียง 2 วัน ทรงมีพระราชประสงค์ให้มีตำแหน่ง “อภิรัฐมนตรีสภา” ขึ้น โดยมุ่งหวังที่จะเป็นการสร้างความสามัคคีกลมเกลียวในกลุ่มพระราชวงศ์ชั้นสูงเพื่อรักษาเสถียรภาพของราชบัลลังก์ และกลุ่มราชวงศ์ชั้นสูง¹¹ โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ให้อภิรัฐมนตรีสภาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในข้อราชการและเพื่อเป็นกำลังแก่พระองค์ในการที่จะมีพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง¹²

⁹ ช่วงเวลาของการเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 2 ท่านคือ กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระยามานวราชเสวี ซึ่งมีเพียงกรมขุนชัยนาทนเรนทร พระองค์เดียวเท่านั้นที่ลงพระนามรับรองรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 โดยพระยามานวราชเสวี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกท่านหนึ่งไม่ได้ลงพระนามด้วย เนื่องจากไม่เต็มใจที่จะรับรองและได้หลบหนีออกจากบ้านก่อนวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ขณะที่ น.อ. กาจ เก่งระดมยิงและ พ.ท. ถนอม กิตติขจร ไปที่บ้านเพื่อขอให้ลงนามในรัฐธรรมนูญ และไม่ว่าผู้แทนคณะรัฐประหารจะพยายามอย่างไร ก็ไม่ยอมให้พบตัว อ้างใน สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, “แผนชิงชาติไทย” ว่าด้วยรัฐ และการต่อต้านรัฐสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม, หน้า 109 – 110.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, ปริญาฎการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, (2519), หน้า 115

¹² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารราชการที่ 7 รล.7/1 ร่างพระราชดำริทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภา และ The Bangkok Times Vol.2 No. 259. 30 November 1925, p.4. อ้างใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, หน้า 116

ทั้งนี้ อภิรัฐมนตรีสภาจะมีบทบาทในการควบคุมการทำงานของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ โดยมีอำนาจที่สามารถเรียกให้เจ้ากระทรวงและเจ้าหน้าที่ที่ต้องตอบคำถาม ตลอดจนชี้แจงข้อราชการต่างๆ ให้ทราบตามความประสงค์ของอภิรัฐมนตรีสภา นอกจากนี้ ภายในการทำงานของคณะอภิรัฐมนตรีเองพบว่า มีการประชุมสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง แต่หากมีราชการเร่งด่วน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมเมื่อใดก็ได้ โดยในการประชุมอภิรัฐมนตรีสภา อภิรัฐมนตรีสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ต่อพระมหากษัตริย์¹³

การปรากฏบทบัญญัติเรื่อง “คณะอภิรัฐมนตรี” ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 จึงถือเป็นสิ่งแปลกใหม่ในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้วบทบัญญัติของคณะอภิรัฐมนตรีได้รับการบัญญัติไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งแยกออกจากหมวดพระมหากษัตริย์ ทำให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญนั้นต้องสร้างคำอธิบายต่อสถานะของอภิรัฐมนตรีที่ถูกบัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490

2.3 คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อ “คณะอภิรัฐมนตรี”

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 บัญญัติให้มีคณะอภิรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งประจำ 5 นาย ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารราชการในพระองค์ และถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ด้วยการถวายความเห็น โดยชอบและถูกต้อง เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทุกสาขา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรีเมื่อตำแหน่งว่างลงว่า จะต้องเป็นผู้รับราชการประจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 25 ปี และเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าตำแหน่งอธิบดี หรือเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี โดยอภิรัฐมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นแก่พระมหากษัตริย์และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารหน่วยงานราชการที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกา รวมถึงคณะอภิรัฐมนตรียังมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หน้าที่การเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์¹⁴ และสำหรับประธานอภิรัฐมนตรีมีหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี¹⁵ ทั้งนี้ อภิรัฐมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อ ลาออก ทุพพลภาพ หรือตาย¹⁶

¹³ อ้างแล้ว, ชาญชัย รัตนวิบูลย์, หน้า 120-122.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 10 “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที”

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 74 “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบห้าคนอย่างมากที่สุดสิบห้าคน

การเกิดขึ้นของตำแหน่งอภิรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 นั้น ในช่วงต้นของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญยังไม่พบคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ แต่กลับพบว่า นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้พยายามสร้างคำอธิบายในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2495 เป็นต้นไป ฉะนั้น คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของคณะอภิรัฐมนตรีจึงไม่ได้ถูกผลิตขึ้นในเวลาช่วง พ.ศ. 2490 แต่อย่างใด หากเป็นการย้อนพิจารณาสร้างคำอธิบายต่อต้นกำเนิดของคณะองคมนตรี (คณะอภิรัฐมนตรี) ที่ถูกบัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 โดยมีนักวิชาการรัฐธรรมนูญหลายท่านที่ให้คำอธิบายต่ออำนาจหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรี ได้แก่

หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายถึงความปรารถนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ที่มีต่อคณะอภิรัฐมนตรี ว่า

“รัฐธรรมนูญฉบับ 2490 นี้มีบทบัญญัติขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตยโดยหลายประการ เนื่องจากผู้ร่างได้ตั้งใจจะให้คณะอภิรัฐมนตรีเป็นคณะผู้เผด็จการตั้งก่แล้ว หากแต่การร่างทำให้ได้ฉ้อท้วงซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของผู้ร่าง”¹⁷

การให้คำอธิบายของหยุด ต่อคณะอภิรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้ถูกหยิบยกไปใช้ในคำอธิบายของกันถิษฐ์ อินทชาติ เช่นกัน ว่า

“เรื่องอภิรัฐมนตรี นับว่าเป็นของใหม่ ซึ่งได้ปรากฏขึ้นมาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นไว้ในคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 หน้า 92 และ 93 โดยกล่าวว่าความตั้งใจของผู้ร่างอยากให้เป็นผู้ควบคุมคณะรัฐมนตรีทำนองเดียวกับคณะผู้เผด็จการแต่ไม่สำเร็จ เพราะฉ้อท้วงไม่ได้แสดงให้เห็นเช่นนั้น เป็นการให้ประธานคณะอภิรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและอาจตราพระราชกฤษฎีกาให้หน่วยราชการขึ้นคณะอภิรัฐมนตรี และว่า ‘...รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2490 มีบทบัญญัติขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตยโดยหลายประการ เนื่องจากผู้ร่างได้ตั้งใจจะให้คณะอภิรัฐมนตรีเป็นคณะผู้เผด็จการ

ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ”

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 16 “อภิรัฐมนตรีจะพ้นหน้าที่ต่อเมื่อ ลาออก ทูพพลภาพ หรือตาย”

¹⁷ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 93.

ดังกล่าวแล้ว หากแต่การร่างทำให้ตัวบทซึ่งไม่ตรงตามความตั้งใจของผู้ร่าง
... ,¹⁸

ไพโรจน์ ชัยนาม ยังได้อธิบายให้เห็นถึงหน้าที่ของ คณะอภิรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
2490 ว่า

“...รัฐธรรมนูญของไทยเราได้เริ่มนำวิธีให้มีคณะองคมนตรีเป็นผู้มี
หน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์มาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5
(23 มีนาคม 2492) แต่อันที่จริงก่อนหน้านั้น คือตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4
(9 พฤศจิกายน 2490) ก็ให้มีการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นแล้ว อภิรัฐมนตรี
เป็นผู้ถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดินแก่พระมหากษัตริย์และเป็น
ผู้บริหารราชการในพระองค์ มีจำนวน 5 คน รวมทั้งประธานคณะ
อภิรัฐมนตรีด้วย (มาตรา 9, 13, 14 และ 15 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4) เป็น
ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
(มาตรา 74) (เมื่อก่อนสมัยมีรัฐธรรมนูญ ไทยเราเคยมีอภิรัฐมนตรีสภาซึ่งมี
สมาชิกจำนวน 5 คน)

ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ได้เปลี่ยนอภิรัฐมนตรีเป็นคณะองคมนตรี
และก็ได้เปลี่ยนอำนาจหน้าที่บางประการของอภิรัฐมนตรีไปด้วย ซึ่ง
รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ 6, 7 และ 8 ก็ได้บัญญัติให้มีคณะองคมนตรี
เช่นเดียวกัน ส่วนอำนาจหน้าที่ก็มีคล้าย ๆ กัน...”¹⁹

นอกจากการที่คณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์แล้ว และมีเพียง
คณะอภิรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิจะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ได้ คณะอภิรัฐมนตรีสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินในฐานะของคณะผู้สำเร็จราชการ
แทนได้ทันที²⁰ ซึ่ง กระมล ทองธรรมชาติ ได้ตั้งข้อสังเกตต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรีใน
ฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ว่า

¹⁸ คันถ์ซิด อินทชาติ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : อรุณสภา, 2515), หน้า 158.

¹⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*, (กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 153.

²⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, *ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย*, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2517), หน้า 151.

“...แต่ก็ไม่ปรากฏว่าคณะอภิรัฐมนตรีได้ช่วยทำประโยชน์ให้แก่การปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นพระมหากษัตริย์ซึ่งคณะอภิรัฐมนตรีมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาก็มิได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และเพราะคณะอภิรัฐมนตรีก็มิได้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้คณะอภิรัฐมนตรีจึงทำหน้าที่แทนพระองค์เท่านั้น ซึ่งก็เป็นที่น่าทราบดีว่าคณะผู้สำเร็จราชการ”²¹

อาจกล่าวได้ว่าบทบาทการทำหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรีในระบอบการปกครองประชาธิปไตยนั้นคณะอภิรัฐมนตรีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพียงแค่สถานะของ “คณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์” เท่านั้นแต่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในสถานะของ “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ด้วย ทั้งนี้ ตามคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะอภิรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 พบว่า การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญทิศทางการอธิบายที่ไปทางเดียวกันว่า บทบาทหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรีนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยสักเท่าใด เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นการควบคุมการทำงานของหน่วยราชการอย่างชัดเจน

2.4 คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อ “คณะองคมนตรี”

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “คณะอภิรัฐมนตรี” เป็น “คณะองคมนตรี” ทั้งยังมีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีบางประการ และถูกรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งในหมวดพระมหากษัตริย์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้แก่พระมหากษัตริย์และการเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์²² ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่เคยปรากฏขึ้นแล้วในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 21 “ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามความในมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในวรรคแรกก็ดีในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในวรรคสองก็ดี ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว”

2490 แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนจำนวนของคณะองคมนตรีโดยบัญญัติให้มีประธานองคมนตรีและองคมนตรีจำนวนไม่มากกว่าแปดคน²³ และบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะองคมนตรีที่กำหนดว่า ต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองรวมทั้งไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ²⁴ ตลอดจนการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีด้วยการเพิ่มหน้าที่การเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาล พ.ศ. 2467²⁵ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่ประธานองคมนตรีมีหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการใน 3 กรณี คือ กรณีการแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรี²⁶ กรณีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา²⁷ และการลงนามรับสนองในพระบรมราช

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 13 “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอีกไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 15 “องคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ”

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 25 “ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา นี้ ถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ตามความในมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อนแต่ถ้าไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวนี้ ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน

ในกรณีประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในวรรคก่อน ให้นำบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับ”

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 14 “การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีก็ดี การให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ดีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง”

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

โองการของพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียง
ประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ²⁸

การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ทำให้คำอธิบาย
ต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นต้นกำเนิดที่สำคัญต่อการให้ความหมายแก่คณะองคมนตรีภายใต้ระบอบ
ประชาธิปไตยในทางรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก โดยนักวิชาการรัฐธรรมนูญนับแต่ช่วงระยะเวลา พ.ศ.
2500 เป็นต้นมา ได้มีการสร้างคำอธิบายและให้ความหมายเพื่อสร้างความชัดเจนต่อคณะองคมนตรีที่
อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งแตกต่างออกไปจากระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

2.4.1 จุดเริ่มต้นคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่อ “คณะองคมนตรี”

หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายการเกิดขึ้นของคณะองคมนตรีในระบอบการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย ว่า การเกิดขึ้นของคณะองคมนตรี “ไม่ชอบด้วยประชาธิปไตยนัก”

“...ถ้าจะกล่าวตามหลักประชาธิปไตยโดยเคร่งครัด การมีคณะ
องคมนตรีไม่ชอบด้วยประชาธิปไตยนัก เพราะพระมหากษัตริย์ภายใต้
รัฐธรรมนูญนั้น ไม่ควรจะมีคณะที่ปรึกษาอย่างอื่นนอกจากคณะรัฐมนตรี
ของพระองค์ และเป็นหลักที่ ‘ผู้ใดมีอำนาจ ผู้นั้นจะต้องมีความรับผิดชอบ’
แต่คณะองคมนตรีเป็นผู้กล่าวความเห็นต่อพระมหากษัตริย์โดยไม่ต้องมี

มาตรา 82 “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงและแต่งตั้งจากผู้มี
สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็น
ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครอง
แผ่นดิน

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 174 “ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา
173 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้
วินิจฉัยพระมหากษัตริย์ยอมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า
เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายใน
กำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่น่าร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้น ต้องกำหนดวันให้
ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนาม
รับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ”

ความรับผิดชอบต่อประชาชนตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ถ้าปรากฏว่าคณะ
องคมนตรีกล่าวความเห็นผิดพลาด ก็ไม่มีทางให้คณะองคมนตรีรับผิดชอบ
ได้ต่างกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจแล้วก็ต้อง
ออกจากตำแหน่ง แต่เป็นธรรมดาที่จะต้องมียกเว้นสำหรับหลักเกณฑ์
อยู่บ้าง ในเรื่องคณะองคมนตรีก็ต้องถือเป็นการยกเว้น เพราะ
พระมหากษัตริย์อาจต้องการที่ปรึกษาของพระองค์ซึ่งเป็นคนกลางบ้าง ซึ่ง
เป็นผู้ไว้วางพระราชหฤทัยและเป็นผู้ถวายคำแนะนำในกรณี
ที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา ข้อสำคัญคือ องคมนตรีต้องเป็นวางตนเป็น
กลางเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ ไม่เกี่ยวข้องพัวพันกับการเมืองและ
ยอมรับนับถือเจตจำนงของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย”²⁹

นอกจากการเกิดขึ้นของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา
ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีไว้เสมอ แม้ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับจะอยู่ภายใต้
บรรยากาศของการรัฐประหารก็ยังปรากฏการรับรองสถานะของคณะองคมนตรีไว้เสมอ เช่น การ
รัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ที่นำโดย จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการประกาศ
ล้มเลิกธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 และล้มสถาบันการเมืองต่าง ๆ ซึ่งการรัฐประหารครั้งนี้ถือ
เป็นครั้งแรกที่ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติรับรองสถานะของคณะองคมนตรีไว้ โดย ไพโรจน์ ชัย
นาม ตั้งข้อสังเกตต่อการดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีในประกาศคณะปฏิวัตินี้ ว่า

“...อนึ่งให้สังเกตว่าแม้ได้มีการปฏิวัติประหารเมื่อวันที่ 17
พฤศจิกายน 2514 ให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 (20 มิถุนายน 2511) สิ้นสุดลง
และเลิกล้มสถาบันการเมืองต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ดี แต่ก็ได้มีการ
ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 ให้คณะองคมนตรีคงดำรงตำแหน่งและ
ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ถูกยกเลิกไปด้วย...”³⁰

ทั้งนี้จะพบว่า หยุต แสงอุทัย และไพโรจน์ ชัยนาม ได้ตั้งข้อสังเกตการดำรงอยู่ของคณะ
องคมนตรีผ่านบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แม้ หยุต จะยกให้คณะองคมนตรีเป็นข้อยกเว้นในระบอบ
ประชาธิปไตยก็ตาม แต่จากคำอธิบายยังคงตอกย้ำและให้ความสำคัญกับการวางตัวของคณะ
องคมนตรีที่จะต้องวางตัวเป็นกลาง และยอมรับนับถือเจตจำนงของประชาชนตามระบอบ

²⁹ หยุต แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญทั่วไป, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500), หน้า 31-32.

³⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 153.

ประชาธิปไตยเสมอ ซึ่งอาจตีความได้ว่า การถวายคำแนะนำของคณะองคมนตรีจะต้องปราศจากการเมือง อีกทั้งคำแนะนำนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญทั้ง หยุต และ ไพโรจน์ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มต้นจากการให้คำอธิบายของหยุต ที่เคยให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีว่า “ถ้าจะกล่าวตามหลักประชาธิปไตย โดยเคร่งครัด การมีคณะองคมนตรีไม่ชอบด้วยประชาธิปไตยนัก” แต่ภายในระยะเวลาเพียงสามปี หลังจากการสร้างคำอธิบายต่อคณะองคมนตรีดังกล่าว การให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีของ หยุต กลับเปลี่ยนแปลงไป

โดยเริ่มต้นจากการ “ขาดหาย” ของคำอธิบายบางส่วนที่กำกับการทำหน้าที่ของคณะองคมนตรี ว่า จะต้อง “ยอมรับนับถือเจตจำนงของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย” และได้ให้คำอธิบายที่แสดงถึงความจำเป็นของการบัญญัติรับรองคณะองคมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญเพิ่มมากขึ้น แม้จะยังคงอธิบายในเรื่อง “คณะองคมนตรีไม่ชอบด้วยหลักประชาธิปไตย” ควบคู่ไปด้วยก็ตาม ซึ่งจะสามารถพบเห็นคำอธิบายในลักษณะเช่นนี้ของ หยุต ปรากฏผ่านหนังสือคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ เช่น ตำราเรื่องคำถาม-คำตอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : พร้อมทั้งคำแปลเป็นภาษาอังกฤษธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 โดย หยุต ให้อธิบายความจำเป็นของการที่รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองคณะองคมนตรี ไว้ว่า

“...ตามที่กล่าวกันว่า เรื่องคณะองคมนตรีไม่ควรจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ควรจะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ท่านเห็นด้วยหรือไม่

ตอบ : ไม่เห็นด้วยเพราะ 1. ถ้าจะกล่าวตามหลักการปกครองแบบรัฐสภาโดยเคร่งครัด พระมหากษัตริย์ย่อมจะไม่มีที่ปรึกษาอย่างอื่นนอกจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาจากผู้แทนราษฎร หรืออย่างน้อยผู้แทนราษฎรก็ให้ความเห็นชอบที่จะบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนคณะองคมนตรีนั้นไม่ได้เลือกตั้งมาจากราษฎร ทั้งสภาผู้แทนราษฎรก็มีได้ให้ความเห็นชอบ แต่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะความเป็นอยู่ของประเทศ จึงได้กำหนดให้เป็นพระราชอัยยาศัยที่จะให้มีหรือมิให้มีคณะองคมนตรีไว้ ซึ่งจะได้ถวายคำปรึกษาในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงมีที่ปรึกษาอื่นนอกจากคณะรัฐมนตรีของพระองค์นั้นเป็นกรณียกเว้นจากหลักการปกครองแบบ

รัฐสภา ฉะนั้น จึงต้องกำหนดเรื่องคณะองคมนตรีที่เป็นข้อยกเว้นนี้ไว้ใน
รัฐธรรมนูญ... ”³¹

นอกจากนี้ยังพบการให้คำอธิบายลักษณะเช่นนี้ปรากฏในงานของหยุด ช่วงพ.ศ. 2512 ที่
อธิบายความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ ว่า

“...อย่างไรก็ดี การที่คณะองคมนตรีมีอยู่ตลอดมาทุกรัฐธรรมนูญก็เพราะ
เป็นสถาบันที่ได้อำนวยประโยชน์ โดยได้ถวายคำปรึกษาที่มีคุณค่าต่อ
พระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ก็ยังให้วางตนเป็นกลาง โดยมีข้อห้ามองคมนตรีมิ
ให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการ ฯ และที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอันจะขัดแย้งต่อความ
เป็นกลางขององคมนตรีอยู่ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว...”³²

จะเห็นได้ว่า หยุด มีการให้คำอธิบายในลักษณะที่เห็นด้วยกับการดำรงอยู่ของคณะ
องคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ด้วยการยกเหตุผลเรื่องความเหมาะสมของระบอบการ
ปกครองประเทศมาเป็นเหตุผลหลัก รวมถึงเหตุผลของบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งองคมนตรีที่จะ
สามารถถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ได้อย่างเป็นกลาง เนื่องจากมีบทบัญญัติกำกับการวางตัว
ของคณะองคมนตรีไว้ด้วย

สอดคล้องกับคำอธิบายของ ไพโรจน์ ที่มีความเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน จากเดิมการให้
คำอธิบายของ ไพโรจน์ นั้นมีลักษณะที่ตั้งข้อสังเกตต่อการบัญญัติรับรองคณะองคมนตรีในช่วงเวลา
ของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ต่อมาในระยะเวลา พ.ศ.
2515 คำอธิบายของไพโรจน์กลับมีท่าทีการให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเห็น
ว่า การมีคณะองคมนตรีเป็นสิ่งที่เหมาะสมและสมควร

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

³¹ หยุด แสงอุทัย, คำถาม-คำตอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : พร้อมทั้งคำแปลเป็นภาษาอังกฤษรัฐธรรมนูญ
การปกครองราชอาณาจักร 2502, (กรุงเทพฯ : สันติสุข, 2503), หน้า 63 – 64.

³² หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 121-122.

ทั้งนี้ พบการให้คำอธิบายของหยุด แสงอุทัยในลักษณะที่ใกล้เคียงกันปรากฏใน หยุด แสงอุทัย, คำอธิบาย
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : บารุงสาส์น, 2511), หน้า
97 ; หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษ
ของทางราชการ, (พระนคร : นำชัยการพิมพ์, 2512), หน้า 27 ; หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2516), หน้า 61-62 ; หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551) หน้า 48. หนังสือเล่มนี้
วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้นำคำอธิบายของหยุด แสงอุทัย มาตีพิมพ์ซ้ำเฉพาะหมวดพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง

“...การมีคณะองคมนตรีไว้สำหรับเป็นผู้ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่ทรงปรึกษานั้น นับว่ามีประโยชน์มากและไม่พียงนำไปเทียบเคียงกับของประเทศอื่นเพราะไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงว่าท่านเป็นคณะองคมนตรีทุกคนก็ย่อมเป็นผู้ที่รอบรู้เข้าใจในราชการบ้านเมือง และเคยมีประสบการณ์ต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศมาแล้วเป็นอันมาก ก็ย่อมจะเป็นการช่วยแบ่งเบาพระราชภาระในการดำริและการวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ด้วยการถวายความคิดเห็นที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ การมีสถาบันคณะองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นการสมควรและเหมาะสม...”³³

คำอธิบายของหยุด และ ไพโรจน์ ได้สร้างคำอธิบายที่ทำให้เห็นถึงความสำคัญของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ด้วยการเน้นย้ำความสำคัญของการมีองคมนตรี ที่จะสามารถถวายคำปรึกษาให้พระมหากษัตริย์ได้อย่างเป็นกลาง นอกจากนั้นยังได้เน้นย้ำต่อบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญในหลายสาขา เพื่อถวายคำปรึกษาเพื่อช่วยแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ในด้านพระราชกรณียกิจตามรัฐธรรมนูญได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญทั้งสองท่านไปแตกต่างกันไปจากช่วงระยะเวลาต้น พ.ศ. 2500

นอกจากนี้ ยังพบการอธิบายถึงคณะองคมนตรีในอีกลักษณะหนึ่งที่ได้พิจารณาประโยชน์ของการมีคณะองคมนตรีที่จะสามารถถวายความเห็นต่อพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ในงานของ สมภพ โหตระกิตย์ ที่อธิบายต่อคณะองคมนตรี ว่า

“...เนื่องจากประมุขของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหลายประการด้วยกัน เพื่อช่วยผ่อนคลายภาระ สำหรับประมุขที่เป็นกษัตริย์รัฐธรรมนูญบางประเทศได้บัญญัติให้ประมุขของรัฐมีคณะกรรมการ เพื่อให้คำแนะนำหรือความเห็นได้ อย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีคณะองคมนตรี เพื่อถวายความเห็นต่อ

³³ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 155.

พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรง
ปรึกษา...”³⁴

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ได้อธิบายต่อคณะองคมนตรีอย่างตรงตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น คันถ์ชิต อินทชาติ ได้ให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรี ด้วยการสร้าง
คำอธิบายที่มีลักษณะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495ว่า

“...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5)

คณะองคมนตรี มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระ
ราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่น ๆ ตาม
สมควร โดยบัญญัติหน้าที่นั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ

คณะองคมนตรีนั้นมีประธานและคณะองคมนตรีขึ้นอีกไม่มากกว่า
8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง การให้คณะองคมนตรีพ้น
จากตำแหน่งก็ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย³⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เพิ่มเติม พุทธศักราช
2495 (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6)

สาระสำคัญในรัฐธรรมนูญนี้

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์...”³⁶

อย่างไรก็ตาม ปรีดี พนมยงค์ นักวิชาการรัฐธรรมนูญหนึ่งในผู้วางรากฐานประชาธิปไตยใน
ประเทศไทย ได้มีคำอธิบายที่แตกต่างออกไปจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญท่านอื่น โดย ปรีดี ได้
พิจารณาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับด้วยการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดมีความเป็น
ประชาธิปไตย หรือไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งตามการให้คำอธิบายต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492
ของปรีดี นั้นได้ให้ความหมายว่า การมีคณะองคมนตรีมีลักษณะเป็น “อำมาตยาธิปไตย” โดยให้
เหตุผลว่า

³⁴ สมภพ โหตระกิตย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), (พระนคร : นำเชิขการพิมพ์, 2512),
หน้า 49.

³⁵ คันถ์ชิต อินทชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 167.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

“อำมาตยาธิปไตย” ย่อมหมายถึงการปกครองโดยข้าราชการ, ข้าราชการ, ที่ปรึกษา ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยพระองค์เองหรือโดยคำแนะนำของรัฐบาลหรือคณะองคมนตรีซึ่งเป็นที่ปรึกษาของพระองค์³⁷

ด้วยการพิจารณาถึงความเป็นประชาธิปไตยและความไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งตามวิถีทางของปรีดี ทำให้การดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จึงไม่มีความเป็นประชาธิปไตยตามที่คณะของ ปรีดี แต่อย่างใด

ทั้งนี้ การเกิดขึ้นของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้สร้างความตื่นตัวในทางนิติศาสตร์ที่ส่งผลให้บรรดานักวิชาการรัฐธรรมนูญสร้างคำอธิบายต่อคณะองคมนตรีเพิ่มขึ้น และช่วงระยะเวลาของคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีเริ่มขึ้นในช่วงต้นของ พ.ศ. 2500 นั้นถือเป็นการริเริ่มการให้ความหมายต่อคณะองคมนตรีที่เกิดภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งในระยะเวลาต่อมาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญก็มีความเปลี่ยนแปลงไปโดยมีท่าทีการให้คำอธิบายที่ยอมรับต่อสถานะของคณะองคมนตรีมากยิ่งขึ้น

2.4.2 การขยายตัวของคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่อ “คณะองคมนตรี”

ภายหลังการปรากฏขึ้นของบทบัญญัติคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา คณะองคมนตรีได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญทุกฉบับมาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงได้การรับรองสถานะคณะองคมนตรีในประกาศคณะปฏิวัติและธรรมนูญการปกครองที่ประกาศใช้ในช่วงเวลาที่ไม่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเสมอมา ส่งผลให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของคณะองคมนตรีที่ปรากฏในช่วงเวลาของการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแตกต่างออกไปจากช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงได้แยกประเด็นศึกษาเป็น 2 ช่วง คือ การให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีในห้วงเวลาการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง กับ ในห้วงเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ทั้งนี้ ความแตกต่างของห้วงเวลาของการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร คือ เมื่อใดก็ตามที่มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองบทบัญญัติของคณะองคมนตรี จะปรากฏเพียงการรับรองการดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีเท่านั้น แต่กลับไม่

³⁷ วาณี พนมยงค์ – สายประดิษฐ์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ, แนวความคิดประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ : มุลินธิปรีดีพนมยงค์, 2535), หน้า 143 -144, จัดพิมพ์ครั้งแรกโดย นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติเวช, 2517), หนังสือเล่มนี้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นในวาระครบรอบ 60 ปี แห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งรวบรวมบทความและปาฐกถาของปรีดี พนมยงค์ ที่เคยแสดงไว้เกี่ยวกับประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ และการเมืองการปกครองไทย

บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ใดที่แจ้งไว้อย่างละเอียดเหมือนช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉะนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองจึงเป็นสถานการณ์ที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญจะต้องตีความอธิบายบทบัญญัติของคณะองคมนตรีต่างออกไป ดังนี้

1.) การให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีในห้วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง

รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 ได้มีการบัญญัติถึงคณะองคมนตรีแต่กลับไม่ได้มีการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีแต่อย่างใด³⁸ จึงทำให้มีนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่พยายามจะตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในสถานการณ์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง โดยมีการสร้างคำอธิบายดังต่อไปนี้

หยุด แสงอุทัย ได้ตีความถึงคณะองคมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติไว้เพียงว่า พระมหากษัตริย์จะต้องทรงแต่งตั้งคณะองคมนตรีไว้เสมอไป³⁹ ว่า

“...รัฐธรรมนูญการปกครองฯ ไม่ได้กำหนดหน้าที่ของคณะองคมนตรีไว้ แต่มีประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยว่า คณะองคมนตรีมีหน้าที่ดังนี้

(1) ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา

(2) หน้าที่เสนอนามผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้ง หรือไม่สามารถทรงแต่งตั้ง เพราะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น เพื่อขอความเห็นชอบ

(3) เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบ

สำหรับหน้าที่ตามข้อ (1) นั้น จะเห็นได้ว่า พระราชกรณียกิจในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศมิใช่เล็กน้อย สมควรที่จะมีบุคคลกลาง ๆ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับที่พระมหากษัตริย์จะได้ทรงปรึกษากิจการที่จะมีบุคคลกลาง ๆ ที่รอบรู้ในราชการแผ่นดิน หรือมีความรู้ในกิจการต่าง ๆ เพราะได้มีความชัดเจนมาแล้วสำหรับถวายเป็นคำปรึกษาแก่

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 บัญญัติว่า

มาตรา 4 “ให้มีคณะองคมนตรีคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกินเก้าคน การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งคณะองคมนตรี ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

³⁹ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 120.

พระมหากษัตริย์นั้น ย่อมจะเป็นการช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ ในการประกอบพระราชกรณียกิจตามรัฐธรรมนูญได้ดียิ่งขึ้น โดยเหตุนี้มาตรานี้จึงให้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยโดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา..”⁴⁰

นอกจากนี้ คำนถ์ชิต อินทชาติ ได้อธิบายสอดคล้องกับ หยุค ที่ให้มีการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ว่า

“...คณะกรรมการ มีจำนวน 9 คน การแต่งตั้งและการรับตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ว่ามีไว้เพื่ออะไร แต่อาจวินิจฉัยได้ว่ามีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ เพราะตามมาตรา 20 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัย กรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย...”⁴¹

การอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในช่วงระยะเวลาที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองนั้น ได้ก่อให้เกิดคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้วยการตีความว่าเป็น “ตามประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย” การให้คำอธิบายลักษณะเช่นนี้ได้ปรากฏขึ้นอีกครั้งในช่วง พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 โดยมี วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่อธิบายต่อคณะกรรมการว่า เป็นคณะบุคคลที่มีความรู้และความเป็นกลางทางการเมืองทำหน้าที่ถวายความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแบ่งเบาพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ได้⁴² แต่ในเมื่อรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ไม่มีการบัญญัติถึงบทบาทหน้าที่อื่นของคณะกรรมการตามที่ได้เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับมานั้น ทำให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญทั้งสองท่านให้คำอธิบายต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญการปกครอง ว่า

⁴⁰ หยุค แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2516), หน้า 61-62.

⁴¹ คำนถ์ชิต อินทชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 191.

⁴² วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520, (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 74 – 72.

“...เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๖ ประกอบกับประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ทำให้วางหลักได้ว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.1 ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวง ที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา

3.2 ในกรณี ที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ และมีได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ คณะกรรมการมีหน้าที่เสนอชื่อผู้หนึ่งผู้ใดที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ระหว่างนั้น ประธานคณะกรรมการก็ต้องเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน ในกรณีหลังนี้ประธานคณะกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการในขณะที่เดียวกันมิได้ คณะกรรมการต้องเลือกคณะกรรมการผู้หนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการชั่วคราว

3.3 เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฏมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์พระพุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ⁴³

นักวิชาการทั้งสองท่านยังให้เหตุผลต่อการบัญญัติรับรองสถานะของคณะกรรมการในช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองมีความแตกต่างกัน ว่า

“...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว (พ.ศ. 2490) ได้บัญญัติถึงอภิรัฐมนตรี และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) ได้นำหลักการดังกล่าวไปเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ และเรียกชื่อเสียใหม่ว่า “คณะกรรมการ” ครานั้นมา ก็มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังนั้น คณะกรรมการจึงเป็นสถาบันทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ด้วยหลักการนี้ ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นสิ้นสุดลง คณะกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเมื่อมีการปฏิวัติ ฉะนั้น คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ข้อ 3 ว่า “คณะกรรมการคงดำรงตำแหน่ง และปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป “ อันเป็นการรับรองสถานะของคณะกรรมการ

⁴³ อ้างแล้ว, วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หน้า 74 – 75.

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นต่อไป ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง จึงต้องถือว่ามาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญการปกครองนี้ได้บัญญัติรับรองสถานะของคณะองคมนตรีไว้แล้ว...”⁴⁴

นอกจากการอธิบายบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีตามที่ได้พิจารณาร่วมกับ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” แล้ว วิษณุ และบวรศักดิ์ ยังได้โต้แย้งคำอธิบายของ “นักวิชาการนิติศาสตร์บางท่าน” ที่กล่าวถึงความไม่สอดคล้องของการมีคณะองคมนตรีในระบอบการปกครองประชาธิปไตย ว่า

“...ในเรื่องอำนาจหน้าที่ประการนี้ นักนิติศาสตร์บางท่านเห็นว่าไม่ผู้จะสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเท่าใดนัก เพราะในระบอบนี้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นกลางทางการเมือง และไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง เพราะมีผู้คอยถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการอยู่แล้ว นั่นก็คือ นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีในรัฐบาลนั่นเอง ดังนั้นผู้ที่พระมหากษัตริย์จะทรงปรึกษาด้วยก็คือ คณะรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่เท่านั้น”⁴⁵

แต่แท้จริงแล้วในเรื่องนี้หากเราจะพิจารณาพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ไทยแล้ว จะเห็นว่านอกจากจะมีพระราชภาระในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องมีพระราชภาระในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่อาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ อันเป็นพระราชกุศลสาธารณะอีกด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีคณะบุคคลขึ้นเพื่อถวายความเห็น และในบางคราวอาจต้องทรงมอบพระราชภาระส่วนพระองค์ในด้านบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาราษฎร์ ให้คณะองคมนตรีเป็นผู้ดำเนินการต่างพระเนตรพระกรณอีกด้วย...”⁴⁶

⁴⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, หน้า 61 อ้างใน วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520, (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 72.

⁴⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และวิษณุ เครืองาม ได้อ้างอิงการอธิบายของนักวิชาการท่านหนึ่งจากงานของ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, หน้า 62 ซึ่งปรากฏในวิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520, (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 74.

⁴⁶ อ้างแล้ว, วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หน้า 74.

การไม่เห็นด้วยต่อคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักนิติศาสตร์บางท่านนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็น “หยุด แสงอุทัย” เพราะเป็นนักวิชาการรัฐธรรมนูญเพียงท่านเดียวที่มีความโดดเด่นในเรื่องการให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีในห้วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้ การแสดงความไม่เห็นด้วยในทางวิชาการที่หาได้ยากในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะองคมนตรี เพราะมีโอกาสน้อยมากที่จะเห็นการโต้เถียงของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีการให้ความหมายที่ขัดแย้งกันในประเด็นนี้ อย่างไรก็ตาม หากได้ศึกษาคำอธิบายของ หยุด ในห้วงเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองจะพบว่ามีการให้คำอธิบายในลักษณะที่สอดคล้องกับวิญญู และบรรศักดิ์ เช่นกัน

2.) การให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีในห้วงเวลาการใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร

นอกเหนือไปจากการให้คำอธิบายต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแล้ว การให้คำอธิบายเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร⁴⁷ ซึ่งได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และนักวิชาการรัฐธรรมนูญมีคำอธิบายที่ต่างออกไปจากช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแล้ว ยังพบว่านักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาต่อไปนี้มีการให้คำอธิบายที่ต่างออกไปจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงเวลา พ.ศ. 2500 ช่วงต้นเช่นกัน โดยคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่จะอธิบายต่อไปนี้ กลับมีลักษณะการให้คำอธิบายที่อ้างอิงกับพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์มากขึ้น ดังนี้

ธานินทร์ กรัยวิเชียร ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เขียนหนังสือ พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย⁴⁸ ซึ่งได้อธิบายถึงความสำคัญของคณะองคมนตรีที่มีต่อพระมหากษัตริย์ ว่า

“...จุดเด่นของการมีคณะองคมนตรีมีหลายประการ ในประการแรก ทำให้ราชการแผ่นดินเต็มไปด้วยความรอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น ประการต่อมา ทำให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยได้ถูกต้อง เทียบเท่ายิ่งขึ้น และประการสุดท้าย การมีคณะองคมนตรีนั้นทำให้พระมหากษัตริย์ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจได้มากขึ้น กล่าวคือ ในบางโอกาสก็อาจมีพระบรมราชโองการให้คณะองคมนตรีเป็นผู้แทนไปในทางพิธีต่าง ๆ และบางครั้งอาจ

⁴⁷ ช่วงระยะเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ เป็นการศึกษาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการแบ่งแยกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใด

⁴⁸ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2519). หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่กระทรวงศึกษาพิมพ์เผยแพร่และแจกจ่ายไปยังสถานศึกษาต่าง ๆ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการฝึกอบรมแก่เยาวชน.

องคมนตรีก็อาจไปตรวจราชการแบบไม่เป็นแบบพิธี และโดยไม่รู้ตัว
ล่วงหน้า ซึ่งทำให้ทราบข้อเท็จจริงโดยปราศจากการคัดแปลงใด ๆ...”⁴⁹

ขณะที่ วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายต่อคณะองคมนตรีว่าเป็นหนึ่งใน “พระราชอำนาจ
ตามพระราชอัยยาศัยของพระมหากษัตริย์” ว่า

“...พระราชอำนาจตามพระราชอัยยาศัย ซึ่งหมายถึงว่ารัฐธรรมนูญ
ได้ถวายเรื่องนั้นให้อยู่ในพระราชอุลยพินิจ นับได้ว่าเป็นพระราชอำนาจ
เด็ดขาด แต่โดยมากแล้วมักเป็นกิจการส่วนตัวพระองค์ไม่เกี่ยวกับการ
บริหารราชการแผ่นดิน โดยตรง แม้ว่าเมื่อใช้พระราชอำนาจตามพระราช
อัยยาศัยแล้ว หากจะมีการทำเป็นเอกสาร หรือพระบรมราชโองการ จะต้อง
มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามแบบพิธีอีกชั้นหนึ่งก็ตาม
เช่น การเลือกและแต่งตั้งคณะองคมนตรี และการให้คณะองคมนตรีพ้น
จากตำแหน่ง”⁵⁰

นอกจากนี้ คำอธิบายของกวี อิศริวรรณ ที่ทำการศึกษารัฐธรรมนูญด้วยวิธีการแบบ
“ปริทรรศน์” คือ เน้นการขยายความหรือวิเคราะห์ศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ ควบคู่กับ
ความรู้ทางรัฐศาสตร์ ปรัชญา ตรรกวิทยา และภาษาศาสตร์ ซึ่ง กวี ใช้วิธีการดังกล่าวเพื่ออธิบายเกี่ยว
คณะองคมนตรี ว่า

คำว่า “คณะองคมนตรี” เป็นศัพท์ที่มาจาก องค+มนตรี องค นั้น
หมายถึง องค์พระมหากษัตริย์ ส่วนมนตรีนั้นเป็นภาษาสันสกฤต แปลว่า ผู้
มีความคิด ที่ปรึกษาทางความคิด ภาษาโหราศาสตร์ มนตรี คือที่พึ่งที่อาศัย
ของคน ... คำว่าคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญมาตรานี้ หมายถึงที่พึ่งที่
ปรึกษาของพระมหากษัตริย์...”⁵¹

จะเห็นได้ว่า การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้สร้างคำอธิบายต่อคณะ
องคมนตรีด้วยการเชื่อมโยงคณะองคมนตรีให้กลายเป็นหนึ่งในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
พร้อมทั้งมีคำอธิบายที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น อาทิ การให้วิธีการวิเคราะห์ศัพท์ ที่นำมาใช้
สร้างคำอธิบาย รวมไปถึงการอธิบายที่เน้นให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีในทางปฏิบัติ
ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

⁵⁰ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523), หน้า 190.

⁵¹ กวี อิศริวรรณ, ปริทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2529), หน้า 33.

2.4.3 การลงหลักปักฐานในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่อ “คณะองคมนตรี”

การยอมรับคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญของไทยได้ดำเนินมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2490 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะเห็นว่าบทบัญญัติของคณะองคมนตรีได้รับการยอมรับเสมอทั้งในช่วงเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองและในช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ขณะเดียวกันการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีได้ดำเนินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา และยังคงปรากฏคำอธิบายต่อคณะองคมนตรีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการสร้างคำอธิบายต่อคณะองคมนตรีที่ปรากฏมาเวลานั้น ทำให้การสร้างคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในภายหลังนี้มีลักษณะที่ยอมรับต่อการดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีและมีแนวทางให้คำอธิบายใกล้เคียงกันมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะการตั้งคำถามถึงสถานะของคณะองคมนตรีขึ้นเช่นกัน

นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งมีการให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีในรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน คือ มีการสร้างคำอธิบายที่มีลักษณะหยิบยืม หรือคล้ายคลึงกับคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงการขยายความหมายของคณะองคมนตรี และยังพบว่ามีการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของคณะองคมนตรีซึ่งเป็นจุดเด่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับพร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตต่อการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ มักจะอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีอย่างคร่าวๆ โดยการสร้างคำอธิบายที่มีลักษณะเป็นการอธิบายตามเนื้อหาบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะการให้คำอธิบายที่ใกล้เคียงกับนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงของการขยายตัวของคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีพบในคำอธิบายของ พรชัย เลื่อนฉวี ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับคำอธิบายของ วิษณุ เครืองาม ซึ่งได้อธิบายที่มาขององคมนตรีด้วยการเน้นว่า “การแต่งตั้งคณะองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย”

*“...พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย หมายถึง รัฐธรรมนูญไทย
ได้ถวายเรื่องนี้ให้อยู่ในพระราชศุลยพินิจ พระราชอำนาจประเภทนี้มักจะ
เป็นเรื่องกิจการส่วนพระองค์ไม่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
โดยตรง เช่น การเลือกและแต่งตั้งคณะองคมนตรี และการให้คณะ*

องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์
และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งเป็นต้น”⁵²

ส่วน มานิตย์ จุมปา ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า คณะองคมนตรี เป็นคณะบุคคลที่มีหน้าที่ถวาย
ความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ ที่มีจุดกำเนิดนับตั้งแต่การตั้งสถาปนาวิชิตในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้
อ้างอิงคำอธิบายมาจากวิชิต เครื่องงาม ว่า

“คณะองคมนตรี (The Privy Council) คือคณะบุคคลที่มีหน้าที่ถวาย
ความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่
พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและหน้าที่อื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ”⁵³

นอกจากนี้ ยังมีกรให้คำอธิบายที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะ
องคมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นซึ่งพบในงานของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ อาทิ สุขุม
นवलสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ⁵⁴ พิพัฒน์ วิเชียรสวรรณ⁵⁵ คณิน บุญสุวรรณ⁵⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์⁵⁷ สม
ยศ เชื้อไทย⁵⁸ กระมล ทองธรรมชาติและชวนะ ไตรมาส⁵⁹ ัญญกร วิทิตานนท์⁶⁰ บุญศรี วงศ์อุโฆษ⁶¹

⁵² พรชัย เดือนจวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554), หน้า
149.

⁵³ วิชิต เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 366 อ้างใน มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นกับรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, (กรุงเทพฯ : บริษัทแอลทีพี พรินท์ จำกัด, 2553), พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 101.

⁵⁴ สุขุม นवलสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, คู่มือการเมืองและการปกครองไทย และคำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2521,
(กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 23.

⁵⁵ พิพัฒน์ วิเชียรสวรรณ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2534,
(กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์เดอะบุ๊ค จำกัด, 2534).

⁵⁶ คณิน บุญสุวรรณ, คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่: โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์วิชาการ, 2541), หน้า 11.

⁵⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อสังเกต และเชิงอรรถเรียงมาตราฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : นิติ
ธรรม, 2536) และสมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 8.

⁵⁸ สมยศ เชื้อไทย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546),
หน้า 13.

⁵⁹ กระมล ทองธรรมชาติ และชวนะ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน,
(กรุงเทพฯ : บรรณกิจ 1991 จำกัด, 2547), พิมพ์ครั้งที่ 3.

⁶⁰ ัญญกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 145.

⁶¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 246.

และมานิตย์ จุมปา⁶² ซึ่งมีรูปแบบการผลิตคำอธิบายในรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน(คัดเฉพาะคำอธิบายที่ เกี่ยวข้องกับคณะองคมนตรี) ดังนี้

“ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.

2490

หลักการสำคัญ : มีคณะอภิรัฐมนตรี จำนวน 5 คน ทำหน้าที่บริหารราชการใน พระองค์ แลถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ โดยตั้งใจจะให้เป็นผู้ควบคุม คณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง

ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

หลักการสำคัญ : ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของทหารทั้ง ปวง และกำหนดให้มีคณะองคมนตรีทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ พระมหากษัตริย์

-ใช้ระบบรัฐสภาโดยมี 2 สภาสูง ได้แก่ วุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 100 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีกำหนดวาระ 6 ปี และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม ราชโองการ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

หลักการสำคัญ : ให้มีองคมนตรีตามเดิม

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้ว ได้ ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญไทย ที่สั้นที่สุด คือมีเพียง 20 มาตราเท่านั้น

หลักการสำคัญ : มีคณะองคมนตรีเป็นคณะที่ปรึกษาของ พระมหากษัตริย์”⁶³

⁶² มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท วี. พรินท์ (1991) จำกัด, 2555), หน้า 18-23.

⁶³ สมยศ เจื้อไทย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), หน้า 16.

อย่างไรก็ตาม ในคำอธิบายของ ชงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายต่อบทบาทหน้าที่ขององคมนตรีในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่มีการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ที่กลายเป็น ธรรมเนียมปฏิบัติของคณะองคมนตรี ว่า

“...ตามธรรมเนียมปฏิบัติในรัชกาลปัจจุบัน ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเรื่องราวต่าง ๆ ที่ต้องมีพระบรมราชวินิจฉัย และทรงลงพระปรมาภิไธยในราชการแผ่นดินทั้งปวง เช่น ร่างพระราชบัญญัติ ฎีกาของนักโทษที่ขอพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น ให้คณะองคมนตรีถวายความเห็นประกอบพระราชบรมราชวินิจฉัย ความเห็นที่คณะองคมนตรีถวายนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นมติร่วมกันของคณะองคมนตรี คณะองคมนตรีแต่ละท่านอาจมีความเห็นแตกต่างกัน คณะองคมนตรีจะได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นทุกความเห็นนั้นเพื่อทรงพิจารณาต่อไป...”⁶⁴

ทั้งนี้ มีการตั้งข้อสังเกตต่อการดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีในระบบประชาธิปไตย โดยปิยนุตร แสงกนกกุล ได้ทำการศึกษาประวัติศาสตร์ของคณะองคมนตรีในระบบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้ตั้งข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกที่ได้ย้อนกลับไปใช้คำว่า “คณะองคมนตรี” และนำเอาระบบคณะองคมนตรีในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาใช้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้แยกตำแหน่ง “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” กับ “คณะองคมนตรี” ออกจากกันโดยเด็ดขาด พร้อมกับกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีให้ทำหน้าที่ความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา⁶⁵

ทั้งนี้ ปิยนุตร ยังได้อธิบายถึงสถานะของคณะองคมนตรีในระบบประชาธิปไตย พร้อมกับการนำเสนอมุมมองด้านประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล ที่ได้อธิบายต่อการเกิดขึ้นของคณะองคมนตรี ว่า

“... ‘คณะองคมนตรี’ ในประเทศไทยขัดกับระบอบประชาธิปไตย เพราะในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่ทำหน้าที่ ‘ที่ปรึกษา’ ของพระมหากษัตริย์ก็คือคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ไม่มีความจำเป็นต้องมี

⁶⁴ ชงทอง จันทรางศุ, พระมหากษัตริย์, โครงการเฉลิมพระเกียรติ สราญกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), หน้า 16 อ้างใน มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, (กรุงเทพฯ : บริษัทแอคทีฟ พรินท์ จำกัด, 2553), พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 101 – 102.

⁶⁵ ปิยนุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ คณะองคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2550), หน้า 67.

‘คณะที่ปรึกษา’ หรือมี ‘กลไก’ การทำงานแยกต่างหาก หากพิจารณาจาก มุมมองประวัติศาสตร์การเมืองไทย สมศักดิ์ยังเห็นอีกว่า ‘คณะองคมนตรี’ ถือเป็นความฟ่ายแพ้ของอุดมการณ์แบบ ‘คณะราษฎร 2475’ และเป็นหนึ่งในความสำเร็จของพวกนิยมเจ้าที่พลิกกลับความหมายของ 24 มิถุนายน 2475...”⁶⁶

แม้ว่า ปิยบุตร จะให้อธิบายสถานะของคณะองคมนตรีว่าขัดต่อระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ในการให้คำนิยามต่อคณะองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คำอธิบายของปิยบุตรก็ยังคงให้คำอธิบายในลักษณะที่สอดคล้องกับเนื้อหาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเช่นกัน⁶⁷

ทั้งนี้ มีการให้คำอธิบายที่เกี่ยวข้องกับคณะองคมนตรีไทยกับคณะองคมนตรีต่างประเทศซึ่งเห็นได้จากงานของ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่ได้เปรียบเทียบบทบาทหน้าที่คณะองคมนตรีของไทยกับบทบาทหน้าที่ของที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในต่างประเทศ ว่า

“...ในหลายประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรก็จะต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ส่วนพระองค์จะมีที่ปรึกษารองหรือไม่มี อย่างไรก็เป็นเรื่องที่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย แต่บ้านเราทำให้สถานะของคณะองคมนตรีเป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญและมีบทบาทสำคัญ ในขณะที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตและต้องมีการเสนอบุคคลขึ้นครองราชย์ในกรณีที่ไม่ได้แต่งตั้งรัชทายาทไว้ คณะองคมนตรีจึงมีอำนาจหน้าที่ใน

⁶⁶ ปิยบุตร แสงกนกกุล ได้อ้างอิงคำอธิบายจากสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล ใน(ระบุชื่อของ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล ลำดับที่ 1 0 7 3 5 ใน ฤ ช ร ะ ค าน ข ำ ว ข อ ง ม ห า วิ ท ย า ลั ย เที่ย ง คี น <http://www.thaimisc.com/freewebboard/php/vreply.php?user=midnightuniv &topic=10735>) ซึ่งนำมาอ้างใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ คณะองคมนตรี และผู้มีบาบริษักรัฐธรรมนูญ, หน้า 67.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติเรื่องคณะองคมนตรีไว้ในมาตรา 12 ถึงมาตรา 16 โดยกำหนดให้คณะองคมนตรีมีได้ไม่เกิน 18 คน ทำหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ในการแต่งตั้งบุคคลใดมาเป็นคณะองคมนตรีหรือให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้บุคคลใดมาเป็นคณะองคมนตรีหรือให้พ้นจากตำแหน่ง บุคคลนั้นต้องไม่เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ ใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ คณะองคมนตรี และผู้มีบาบริษักรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2550), หน้า 68.

รัฐธรรมนูญ โดยตรง ก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปแบบและ
เนื้อหา...”⁶⁸

จากการให้คำอธิบายของ วรเจตน์ จะเห็นได้ว่าในระบอบประชาธิปไตยของต่างประเทศ พระมหากษัตริย์จะมีคณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์อย่างเป็นทางการเสมอ ทั้งนี้ หากพิจารณาใน “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Check and Balance)⁶⁹ อันเป็นหลักการสำคัญในการปกครองแบบประชาธิปไตย องค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁷⁰ มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของกันและกัน อาทิ การกระทำใดๆ ของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการกำกับและตรวจสอบโดยองค์กรรัฐสภาอยู่ แต่สำหรับคณะองคมนตรีของไทย วรเจตน์ ได้ตีความว่า คณะองคมนตรีถูกนิยามให้กลายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นแหล่งที่มาในเรื่องอำนาจหน้าที่ทำให้คณะองคมนตรีกลายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปแบบและเนื้อหา ฉะนั้น หากพิจารณาตามหลักการประชาธิปไตยการทำงานของคณะองคมนตรีจึงควรที่จะต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นเดียวกัน

ด้าน ฉัฐพล ใจจริง ได้ศึกษาการให้เหตุผลทางกฎหมายในคำรคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับหมวดพระมหากษัตริย์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถเข้าใจการเหตุผลและเพื่อทำให้เห็นถึงอุดมการณ์ที่แฝงไว้ใน การอธิบายบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของนัก

⁶⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพกับความมั่นคงของรัฐ, อ่างใน, จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลากมิติกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2553), หน้า 95.

⁶⁹ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายถึง การแบ่งแยกการใช้อำนาจของรัฐโดยกระจายอำนาจของรัฐไปให้องค์กรของรัฐหลาย ๆ องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าว การแบ่งแยกอำนาจรัฐตามหลักการนี้เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาในแง่มุมของการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ การทำให้อำนาจของรัฐเป็นอำนาจที่มีเหตุผล และการสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจรัฐ ประการแรกนั้น การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจ ย่อมจะทำให้ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว ผลจากการนี้ย่อมทำให้เกิดการคูลและคานอำนาจกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ การที่ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียวย่อมจะช่วยให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเป็นไปได้ง่ายขึ้น อ่างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), หน้า 167.

⁷⁰ องค์กรรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรที่มีชีวิตในทางรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการกำหนดทิศทางความเป็นไปของรัฐในทางรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปองค์กรตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่าง ๆ คือ ประมุขของรัฐ สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาอื่นที่เป็นตัวแทนปวงชน คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจขององค์กรเหล่านี้เกิดจากรัฐธรรมนูญ อ่างใน ประชาไท, เสวนา 100 ปีชาตกาล “หยุด แสงอุทัย” : สถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์), วันอาทิตย์ที่ 6 กรกฎาคม 2551, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2560, ระบบออนไลน์ : <https://prachatai.com/journal/2008/07/17284>.

กฎหมาย⁷¹ สำหรับคณะองคมนตรีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในหมวดพระมหากษัตริย์ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมานั้น ญัฐพล ได้นำเอาคำอธิบายของทั้งไพโรจน์ ชัยนาม และหยุด แสงอุทัย กลับมาอ้างอิงอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็มิได้ให้เหตุผลวิพากษ์หรือถกเถียงต่อบทบัญญัติเรื่องคณะองคมนตรีไว้แต่อย่างใด

ตัวอย่างคำอธิบายของ หยุด แสงอุทัย ที่ถูกนำมาอ้างอิงในงานของญัฐพล

“ถ้าจะกล่าวตามหลักประชาธิปไตยโดยเคร่งครัด การมีคณะองคมนตรีไม่ชอบด้วยประชาธิปไตยนัก เพราะพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นไม่ควรจะมีคณะที่ปรึกษาอย่างอื่นนอกจากคณะรัฐมนตรีของพระองค์ และเป็นหลักที่ ‘ผู้ใดมีอำนาจ ผู้นั้นจะต้องมีความรับผิดชอบ’ แต่คณะองคมนตรีเป็นผู้กล่าวความเห็นต่อพระมหากษัตริย์โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ถ้าปรากฏว่าคณะองคมนตรีกล่าวความเห็นผิดพลาด ก็ไม่มีทางให้คณะองคมนตรีรับผิดชอบได้ต่างกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจแล้วก็ต้องออกจากตำแหน่ง”⁷²

แม้จะมีคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่พยายามตั้งคำถามและข้อสังเกตต่อสถานะขององคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยจะมีจำนวนน้อยชิ้นและถือเป็นความสนใจของนักวิชาการรัฐธรรมนูญแต่ละท่าน ทำให้แนวโน้มการสร้างคำอธิบายต่อคณะองคมนตรีจึงเป็นไปในแนวทางที่อธิบายตามบทบัญญัติเนื้อหาในรัฐธรรมนูญปรากฏเพิ่มมากขึ้น และเน้นการศึกษาประวัติศาสตร์ของแต่ละรัฐธรรมนูญเพียงสั้น ๆ รวมถึงชี้ให้เห็นข้อแตกต่างของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเท่านั้น นอกจากนี้ ช่วงเวลานี้มีการสร้างคำอธิบายของคณะองคมนตรีที่ดีความให้เรื่องการปฏิบัติงานของคณะองคมนตรีว่าเป็นเรื่อง ธรรมเนียมการปฏิบัติของคณะองคมนตรีในรัชกาลที่ 9 จึงทำให้ในการสร้างคำอธิบายช่วงหลังมานี้ไม่ ปรากฏงานศึกษาที่อธิบายและให้ความหมายต่อคณะองคมนตรีอย่างละเอียดเหมือนกับช่วงเวลาการเกิดขึ้นของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

⁷¹ ญัฐพล ใจจริง, *ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ : ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิรูปกษัตริย์สยาม* (พ.ศ. 2475 – 2500), นนทบุรี : ฟ้ายิวกัน, 2556), หน้า 66 – 67.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

2.5 สรุป

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้รื้อฟื้น “คณะอภิรัฐมนตรี” ให้กลับเข้ามามีบทบาทในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการบัญญัติผ่านรัฐธรรมนูญ จนต่อมาได้ก่อเกิดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ “คณะองคมนตรี” ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้คณะองคมนตรีได้ถูกยอมรับอย่างเป็นทางการในระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้เกิดการตอบสนองจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ในการให้คำอธิบายต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การเกิดขึ้นของคณะองคมนตรีที่มีรากฐานมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และถูกนำกลับมาบัญญัติในระบอบประชาธิปไตยจึงถือเป็น “เรื่องใหม่” สำหรับนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่จะต้องมีการสร้างคำอธิบายที่เหมาะสมและชัดเจนให้กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นับแต่ช่วงพ.ศ. 2500 เป็นต้นมา แนวทางการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย มักเริ่มต้นจากการให้คำอธิบายต่อ “คณะอภิรัฐมนตรี” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ซึ่งส่วนมีการอธิบายไปในทิศทางเดียวกัน ว่า เป็นการสร้างสถาบันที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่ขัดต่อหลักการปกครองประชาธิปไตยเพราะคณะอภิรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่สามารถควบคุมและกำกับการทำงานของฝ่ายบริหาร

เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จึงทำให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญมีคำอธิบายที่ต่างออกไป โดยระยะเวลาช่วงต้น พ.ศ. 2500 การสร้างคำอธิบายได้พยายามที่จะนำหลักการประชาธิปไตยของตะวันตกมาเทียบเคียงกับพิจารณากับสถานะของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย ทำให้มีคำอธิบายว่าการดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีจึงไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว แต่ในระยะเวลาต่อมา กลับพบว่ามีความต้องการให้คำอธิบายที่ชี้ให้เห็นถึงคุณประโยชน์ของคณะองคมนตรีที่จะช่วยแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์และเริ่มปรากฏการให้คำอธิบายที่มีเนื้อหาคล้ายคลึงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ต่อมา ในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้สร้างคำอธิบาย ด้วยการตีความอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีเทียบเคียงจากเรื่อง “ประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย” หรือ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งการเกิดขึ้นของคำอธิบายในเรื่องธรรมเนียมประเพณีนี้ได้ถูกสร้างขึ้น และมักจะถูกหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นเหตุผลในการอธิบายอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในห้วงเวลาที่ประเทศถูกปกครองด้วยรัฐธรรมนูญการปกครองเสมอ

ทั้งนี้ ภายหลังจากการดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีในระยะเวลาที่ยาวนานได้ก่อให้เกิดคำอธิบายที่มีแนวการอธิบายที่เน้นย้ำความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่มีต่อพระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้น ผ่านการอธิบายว่า คณะองคมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย หรือการอธิบายบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ช่วยแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์อันเป็นหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น การดำเนินงานตามโครงการพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ทำให้คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายงานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้ง คณะองคมนตรียังมีหน้าที่ถวายความเห็นประกอบร่างพระราชบัญญัติ, หน้าที่การพิจารณาฎีกาขอภัยโทษ, และการออกงานสังคมต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ต่อมาจึงพัฒนาให้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของคณะองคมนตรี

นอกจากนี้ แนวทางการให้คำอธิบายที่ปรากฏในช่วงเวลา พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีลักษณะการให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีด้วยวิธีการหยิบยืมคำอธิบายจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ได้เคยตีพิมพ์นำมาอ้างอิง ขณะเดียวกันยังมีคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเพียงบางฉบับ โดยสรุปเพียงหน้าที่การถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งแนวทางคำอธิบายลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะถูกสร้างเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่พยายามจะตั้งคำถามต่อสถานะของคณะองคมนตรีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยการตั้งข้อสังเกต หรือกลับไปศึกษาการอธิบายเหตุผลทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญรุ่นก่อน เพื่อทำให้การศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างออกไป กระนั้นก็ถือว่าความพยายามดังกล่าวเป็นเพียงส่วนน้อยของงานให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธการมีอยู่ของคณะองคมนตรีในระบอบการปกครองของไทยในปัจจุบันได้ ทั้งนี้เป็นที่สังเกตว่า ลักษณะการให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีที่เผยแพร่ออกมาในช่วงเวลานี้ มักเป็นคำอธิบายที่ถูกตีความในทางวิชาการน้อยลง และคำอธิบายมีความราบเรียบ คล้ายคลึงกันมากขึ้น ซึ่งอาจสะท้อนการลดหลักปรัชญาที่ยอมรับต่อบทบัญญัติของคณะองคมนตรีในคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาได้ อย่างชัดเจน