

## บทที่ 4

### การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 พระมหากษัตริย์ได้รับการยกย่องให้อยู่ในฐานะ “อันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”<sup>1</sup> ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ไม่อยู่ในสถานะที่ถูกฟ้องร้องไม่ว่าจะเป็นทางอาญาหรือแพ่งก็ตาม อันเป็นไปตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้” (the King can do no wrong) เพราะการกระทำใด ๆ ของพระมหากษัตริย์จะต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของสถาบัน หรือบุคคลใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ต้องรับผิดชอบแทนพระองค์<sup>2</sup> ซึ่งเป็นไปตามหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนพระมหากษัตริย์คือคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องรับผิดชอบในการใดๆ ที่ได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนพระมหากษัตริย์ และจะต้องรับผิดชอบในบรรดากิจการใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงกระทำโดยให้ถือเสมือนเป็นการกระทำของรัฐมนตรีเอง<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมให้ตำแหน่งประธานองคมนตรีสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวและบทบัญญัตินี้ได้ถูกส่งต่อไปยังรัฐธรรมนูญทุกฉบับต่อ ๆ มา แม้จะมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไปบ้างในบางฉบับ แต่การเพิ่มอำนาจหน้าที่นี้ให้กับประธานองคมนตรีได้ทำให้เกิดการตื่นตัวของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่พยายามจะอธิบายต่อหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรี ฉะนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจะแสดงให้เห็นการให้คำอธิบายของต่อการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรี โดยจะแบ่ง

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บัญญัติว่า

มาตรา 3 “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”

<sup>2</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ, (พระนคร : นำเชิกรพิมพ์, 2511), หน้า 17 – 18.

<sup>3</sup> เดือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม, (กรุงเทพฯ : พระนคร, 2477), หน้า 47.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรี ออกเป็น 3 ประเด็น คือ หนึ่ง กรณีการแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรี สอง กรณีการแต่งตั้งวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ สาม กรณีการแต่งตั้งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ดังนี้

#### 4.1 หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามหลักการรัฐธรรมนูญส่งผลให้พระมหากษัตริย์ไม่สามารถกระทำการใด ๆ โดยพระองค์เองได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการ “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้” (The King can do no wrong) จึงทำให้จะต้องมีผู้รับผิดชอบในกิจการนั้น ๆ แทนพระมหากษัตริย์ โดยตามหลักการรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีผู้นั้นเปรียบเสมือนเป็นผู้ที่แนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำการ ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ หลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในตั้งแต่รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี<sup>6</sup> และกรณีมีพระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน<sup>7</sup> ภายในระยะเวลา 15 ปีนี้คณะรัฐมนตรีหรือประธานรัฐสภาต่างล้วนทำหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ตลอดมา อย่างไรก็ตาม นับแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติเพิ่มให้ประธานองคมนตรีสามารถเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนี้

<sup>5</sup> อ้างแล้ว, หยุด แสงอุทัย, หน้า 17- 18.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติว่า

มาตรา 66 “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบคน อย่างมากสิบแปดคน

ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานพฤษสภาและประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ”

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติว่า

มาตรา 79 “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 48 และมาตรา 66 บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใดอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ”

## 4.2 ประธานองคมนตรีกับบทบาทการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 กำหนดให้ประธานองคมนตรีสามารถเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้ประธานองคมนตรีมีหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ 4 กรณี คือ หนึ่ง การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรี หรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง<sup>8</sup> สอง การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์<sup>9</sup> สาม การเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภา<sup>10</sup> และ สี่ กรณีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ<sup>11</sup>

### <sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 14 “การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีก็ดี การให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ดีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นตำแหน่ง”

### <sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 18 “การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และในกรณีใดที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือถอดถอน ให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

### <sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 82 “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

### <sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 174 “ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 173 กะทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยพระมหากษัตริย์ข้อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่น่าร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้น ต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ทั้งนี้ หน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีเฉพาะกรณีการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรี การให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์เฉพาะสองกรณีนี้ที่ได้รับการการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะเว้นก็เฉพาะแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495<sup>12</sup> เท่านั้นที่ไม่ปรากฏบทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีใน 2 กรณีนี้แต่อย่างใด ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ก็ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีไว้ดังเดิม

แม้ว่ารัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับส่วนใหญ่จะมีการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีในสองกรณีข้างต้นแล้วก็ตาม แต่สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 กลับมีความต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น เพราะมีเพียงรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับนี้เท่านั้นที่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประธานองคมนตรีสามารถเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภา

เมื่อศึกษารายละเอียดในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 พบว่า ครั้งหนึ่งเคยมีประเด็นการถกเถียงเกี่ยวกับวิธีการที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ร่างฉบับแรกกำหนดให้การเลือกวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งคัดเลือกจากรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 300 คนที่จัดทำขึ้นโดยคณะองคมนตรี<sup>13</sup> ตาม ร่างบัญญัติมาตรา 105 ที่บัญญัติว่า

**“มาตรา 105** วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ทั้งไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมาตรา 117 และมาตรา 120

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ”

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 บัญญัติว่า

**มาตรา 12** “การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีก็ดี การให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ดี ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

**มาตรา 16** “การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

<sup>13</sup> สมชาย ปรีชาศิลปกุล, ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2550, (เชียงใหม่ : กีเอ็นท์ พรินต์ติ้ง, 2558), หน้า 41.

คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งมี  
จำนวนสามร้อยคนเป็นบัญชีลับเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้ง...<sup>14</sup>

เมื่อมีการเสนอร่างบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดการถกเถียงในสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่าง  
กว้างขวาง ทำให้ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ในชั้นของกรรมาธิการร่าง  
รัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้ได้มีการแก้ไขวิธีการที่มาของวุฒิสภาด้วยการกำหนดให้  
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก และประธานองคมนตรีเป็นผู้ลง  
นามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>15</sup> ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและลงมติเห็นชอบรับ  
ร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2517

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงลงพระปรมาภิไธย  
ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517<sup>16</sup> ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับที่สภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติลงมติเห็นชอบรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรง  
มีบันทึกพระราชกระแสเรื่องร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 พระราชทานแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่ง  
เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นการตั้งวุฒิสมาชิกว่า

“ตามมาตรา 107 วรรคสองแห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ประธาน  
องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น  
ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งเพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์  
ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย ตามความในมาตรา 16 เป็นการขัด

<sup>14</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, โต้ท่านปรีดี, (กรุงเทพฯ : พินิจ, 2517), หน้า 9.

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติว่า

มาตรา 107 “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจาก  
ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน  
มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตาม  
มาตรา 116 และมาตรา 118

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

<sup>16</sup> สัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, บันทึกสัมภาษณ์ของสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการร่าง  
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 : ข้อความบางตอน, (สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
, 2549) หน้า 4 อ้างใน จันทนา ไชยนาเคนทร์, การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชทาน สัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ.  
2516 – 2518), วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 98.

กับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งยังจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเสมือนเป็นองค์กรทางการเมืองซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย<sup>17</sup>

ผลจากการมีบันทึกพระราชกระแสรับสั่งนั้นส่งผลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างมาก โดยในวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการประชุมลับ เพื่อพิจารณาว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชประสงค์หรือไม่ ซึ่งต่อมาในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ “นายกรัฐมนตรี” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแทนที่ “ประธานองคมนตรี” และได้มีการเห็นชอบและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2518<sup>18</sup>

และนับแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญภายหลังทุกฉบับไม่ปรากฏบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดให้ประธานองคมนตรีมีหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภาอีก จะพบก็แต่บทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรี หรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์เท่านั้น

#### 4.3 คำอธิบายต่อประธานองคมนตรีในบทบาทการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ได้มีคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่อธิบายต่อบทบาทหน้าที่ดังกล่าวของประธานองคมนตรีไว้อย่างหลากหลาย โดยในการศึกษาหัวข้อต่อไปนี้จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อบทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรี ใน 3 กรณีคือ หนึ่ง การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรี สอง กรณีเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ สาม กรณีเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2517<sup>19</sup>

<sup>17</sup> ชงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอสซีพีริ้น แอนด์ แพค จำกัด, 2537), หน้า 110.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>19</sup> การศึกษาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญเฉพาะบทบาทของประธานองคมนตรีในกรณีการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภาที่ได้ศึกษาเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และพ.ศ. 2517 เนื่องจากรัฐธรรมนูญสองฉบับนี้เท่านั้นที่ได้กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีดังกล่าว

#### 4.3.1 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรี

หากพิจารณาตามหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะถือว่าเป็น ผู้ที่ได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้ลงนามแทนพระมหากษัตริย์ และเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรี ทำให้ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ตั้งข้อสังเกตต่อทบัญญัติที่กำหนดให้ประธานองคมนตรีมีบทบาทการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ว่า

“...การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ในระบอบการปกครองโดยรัฐสภา ถือว่า เป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้ลงนามแทนพระมหากษัตริย์สำหรับในกรณีต่าง ๆ ซึ่งองคมนตรีในประเทศไทยเราเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นมีบางท่านอธิบายว่า เป็นการลงนามโดยทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ก็รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องลงนามเสมอไป หาเป็นการถูกต้องไม่ เพราะถ้าเช่นนั้นแล้ว การปกครองโดยระบอบรัฐสภา (*Regime Parlementaire*) ก็ไม่มีประโยชน์อันใด เนื่องจากคณะรัฐมนตรีซึ่งควรจะเป็นผู้รับผิดชอบไป ซึ่งในระบอบการปกครองโดยรัฐสภานี้ถือว่า ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบในราชการแผ่นดินโดยเด็ดขาด ความรับผิดชอบไปตกอยู่กับคณะรัฐมนตรีของพระองค์ ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้ควบคุม การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นการสกดกัน มิให้ความรับผิดชอบในทางการเมืองกระทบกระเทือนไปถึงพระมหากษัตริย์ได้ฉะนั้น การที่ให้องคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงอาจมีผลเสียในทางอื่น ๆ ได้หลายทาง เพราะองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อนึ่ง ให้สังเกตว่ารัฐธรรมนูญของเราฉบับที่ 5 นี้ มีบทบัญญัติให้ผู้อื่นเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนรัฐมนตรีมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทั้งสิ้น...”<sup>20</sup>

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แม้จะมีการให้เหตุผลว่าเป็นการกระทำเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ตาม แต่ไม่สามารถทำให้บทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้มีความสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบรัฐสภาแต่อย่างใด เนื่องจากประธานองคมนตรีไม่มีความยึดโยงใดๆ กับรัฐสภา จึงไม่จำเป็นที่จะต้อง

<sup>20</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 135.

รับผิดชอบรัฐสภาแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทำให้ความรับผิดชอบนั้นตกไปอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ขณะเดียวกันรัฐสภายังสามารถดูแลและควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปในทางที่เหมาะสมเนื่องจากคณะรัฐมนตรีนั้นต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายของไพโรจน์ เป็นการอธิบายต่อบทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในทุกกรณีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จึงมีความแตกต่างกับการให้คำอธิบายของ หยุต แสงอุทัย ที่อธิบายเฉพาะบทบาทการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีในกรณีการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีเท่านั้น โดยอธิบายว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ถือเป็นฉบับแรกที่บัญญัติให้การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์เป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งถือเป็นการบัญญัติรับรองเรื่องความปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ให้สอดคล้องกับผู้ที่ทำหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>21</sup>

นอกจากนี้ การให้คำอธิบายของหยุต ในคำรคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญในช่วง พ.ศ. 2511 ได้ให้ภาพคำอธิบายที่สมบูรณ์ต่อการให้เหตุผลที่บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ว่า

“...วรรคสองนี้คัดลอกมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 ซึ่งให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีและองคมนตรี ผู้เขียนเห็นว่าที่รัฐธรรมนูญปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511- ผู้ศึกษา) กำหนดไว้ถูกต้องมากกว่า เพราะการแต่งตั้งทั้งประธานองคมนตรีและองคมนตรีไม่ใช่การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจึงไม่จำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ

...ประธานองคมนตรีนี้เองเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้การแต่งตั้งเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย

<sup>21</sup> หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 117.



ยิ่งขึ้นนั่นเอง โดยประธานองคมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการแต่งตั้งองคมนตรีเสมอไป จะกราบบังคมทูลแนะนำไม่ได้...”<sup>22</sup>

การให้คำอธิบายในลักษณะที่เห็นว่าการบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง  
พระบรมราชโองการในกรณีนี้เพื่อให้การแต่งตั้งหรือถอดถอนองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย  
ของพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง ยังปรากฏในตำราคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญหลายเล่มของหยุด<sup>23</sup>

ส่วน มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้มีคำอธิบายต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ในทำนองเดียวกับ หยุด โดยได้  
อธิบายถึงการกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ว่า

“... องคมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นการ  
เลือกก็ดี การแต่งตั้งตัวบุคคลก็ดี รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้เป็นไปตามพระ  
ราชอัชฌาศัยสำหรับวรรคสองนั้น เป็นการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ลงนาม  
รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งและการให้ประธานองคมนตรี  
และองคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง...”<sup>24</sup>

ต่อมา กวี อิศริวรรณ ให้คำอธิบายต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยใช้การอธิบายเปรียบเทียบ  
ความสำคัญของการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการระหว่างประธานองคมนตรี และ  
นายกรัฐมนตรี ว่า

“..ฐานะของประธานองคมนตรีกับนายกรัฐมนตรีเท่าเทียมกัน คือ  
เป็นหัวหน้ามนตรีทั้งสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นหัวหน้ามนตรีในสถาบันชาติ  
อีกฝ่ายหนึ่งเป็นหัวหน้ามนตรีในสถาบันพระมหากษัตริย์ผู้ที่รับสนอง หรือ  
รับทราบ ลงนามทราบก็คนคนเดียวกัน คือ ประธานรัฐสภา ประธาน

<sup>22</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร  
: ห้างหุ้นส่วนจำกัด บารุงสาส์น, 2511), หน้า 100-102.

<sup>23</sup> อาทิเช่น หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็น  
ภาษาอังกฤษของทางราชการ, (พระนคร : นำเชียการพิมพ์, 2512); หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ,  
(กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), พิมพ์ครั้งที่ 3; นอกจากนี้ วรเจตน์ ภาคิรัตน์  
ยังได้ตีพิมพ์คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เฉพาะหมวดพระมหากษัตริย์ ของหยุด แสงอุทัย ขึ้นใหม่ในชื่อหนังสือ  
คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน,  
2551), หน้า 50.

<sup>24</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา,  
(พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษมบรรณกิจ, 2511), หน้า 30.

รัฐสภานั้น ไม่มีสิทธิเลือกตั้งประธานองคมนตรีและนายกรัฐมนตรี มีสิทธิตามวิถีทางรัฐธรรมนูญเพียงลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น และท่านทั้งสองคือประธานองคมนตรีและนายกรัฐมนตรี มีสิทธิที่จะแต่งตั้ง หรือลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในสถานะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี ส่วนประธานองคมนตรีก็รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรี... ”<sup>25</sup>

การเปรียบเทียบสถานะของ “ประธานองคมนตรี” กับ “นายกรัฐมนตรี” ในลักษณะเช่นนี้ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในมุมมองของ กวี ตำแหน่งประธานองคมนตรีเป็นตำแหน่งหัวหน้าของข้าราชการในพระองค์ จากการให้อธิบายย่อมนำให้เห็นแล้วว่า มีเพียงประธานองคมนตรีที่สมควรจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรี

เป็นที่สังเกตว่า การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีลักษณะการอธิบายไปในทิศทางที่ยอมรับต่อการทำหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีการแต่งตั้งหรือถอดถอนองคมนตรีของประธานองคมนตรี ด้วยการให้คำอธิบายโดยนำเรื่อง “เพื่อให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์” ซึ่งไม่พบว่า นักวิชาการรัฐธรรมนูญท่านใดที่จะโต้แย้งหรือถกเถียงต่ออำนาจหน้าที่นี้ของประธานองคมนตรี แต่อย่างใด

ทั้งนี้ นักวิชาการรัฐธรรมนูญยังคงมีคำอธิบายต่อบทบาทของประธานองคมนตรีการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเรื่อยมา แต่การให้คำอธิบายได้เปลี่ยนแปลงไปด้วยการใช้วิธีการแบ่งแยกพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์เพื่อพิจารณาว่าตำแหน่งใดจะทำหน้าที่เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ รวมถึงมีลักษณะการให้คำอธิบายที่สั้นกระชับมากขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากการอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ธานินทร์ กรัยวิเชียร อธิบายการกำหนดบุคคลผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ด้วยการแบ่งแยกประเภทของพระราชกรณียกิจที่จะส่งผลให้ตำแหน่งของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีความแตกต่างกัน ว่า

“...พระราชกรณียกิจที่ดี และพระบรมราชวินิจฉัยทั้งหลายที่ดี ที่ทรงกระทำในฐานะประมุขของประเทศ จึงต้องมีผู้รับสนองพระบรมราช

<sup>25</sup> กวี อิศริวรรณ, *ปริทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย*, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2529), หน้า 35-36.

โองการ ...สำหรับการแต่งตั้งองคมนตรีนั้น ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับ  
สนองพระบรมราชโองการ...”<sup>26</sup>

สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ ให้คำอธิบายต่อบทบาทหน้าที่นี้ของประธานองคมนตรี  
ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ว่า

“...ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนอง ฯ การตั้งองคมนตรี การ  
กำหนดเช่นนี้เพื่อให้การตั้งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ไม่ต้องการให้ฝ่าย  
บริหารเข้ามาแทรกแซง...”<sup>27</sup>

อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายต่อบทบาทการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของ  
ประธานองคมนตรีในกรณีนี้ ไม่ปรากฏการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญอีก ซึ่งอาจเป็น  
เพราะว่าเกิดความเข้าใจในหมู่นักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ให้การยอมรับต่ออำนาจหน้าที่นี้ของประธาน  
องคมนตรี จึงทำให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญไม่มีการถกเถียงในประเด็นดังกล่าวอีกต่อไป

#### 4.3.2 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภามารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อประธานองคมนตรีกรณีการเป็น  
ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นั้นพบว่า  
ช่วงระยะเวลาที่มีการอธิบายต่อกรณีนี้เริ่มปรากฏในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2516 ฉะนั้น คำอธิบายของ  
นักวิชาการรัฐธรรมนูญที่นำมาศึกษานี้จึงเป็นการย้อนอธิบายและให้เหตุผลทางวิชาการต่อ  
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้คำอธิบายต่อบทบาทหน้าที่นี้ของประธานองคมนตรีในกรณีนี้ ด้วยการ  
พิจารณาหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา กับการที่  
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลือก  
และแต่งตั้งวุฒิสภา ว่า

“...คตราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญมีอยู่ว่า “พระราชาธิบดีทำ  
อะไรไม่ผิด” (The King can do no wrong) นั่นก็เพราะพระองค์มิได้ทรงทำ  
สิ่งใดโดยพระองค์เอง คือ เพียงลงพระปรมาภิไธยตามที่รัฐบาลเสนอมาซึ่ง

<sup>26</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ  
, 2519), หน้า 28.

<sup>27</sup> สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, คู่มือการเมืองและการปกครองไทย และคำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2521,  
(กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 21.

พระองค์เห็นชอบด้วยเท่านั้น ผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและ  
คณะของเขเป็นผู้การ (ผู้ดำเนินการ-ผู้ศึกษา) นั้น ๆ ถ้าพระราชอาชปคือองค์  
ใดทรงทำการใดด้วยพระองค์ พระองค์ก็ต้องทรงรับผิดชอบ รัฐธรรมนูญ  
อังกฤษปัจจุบันและรัฐธรรมนูญไทยซึ่งคณะราษฎรได้ขอพระราชทานนั้น  
ไม่ประสงค์ให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดเพราะการกระทำของ  
พระองค์ แต่รัฐธรรมนูญฉบับ 23 มีนาคม 2492 ได้เขียนความทำให้ผู้อ่าน  
หลงว่าพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและตั้งวุฒิสมาชิกด้วยพระองค์เอง แต่มี  
ขมวดไว้ว่า “ประธานองคมนตรี” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการ ฟังคุณคล้าย ๆ ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและตั้งวุฒิสมาชิกด้วย  
พระองค์เอง หากแต่ประธานองคมนตรียอมรับผิดชอบในการกระทำนั้น  
ของพระองค์

...มองดูทางปฏิบัติในขณะที่ประกาศรัฐธรรมนูญฉบับนั้นว่า  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชยังทรงพระเยาว์อยู่ซึ่งมีคณะ  
องคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ฉะนั้นในทางปฏิบัติสมัย  
นั้นก็คือองคมนตรีนั่นเองเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งวุฒิสมาชิก วิธีให้อำนาจแก่  
คณะองคมนตรีนั้นอาจสืบเนื่องจากทฤษฎีของบางท่านที่บอกว่าให้ชน  
รุ่นใหม่บางคนทราบถึงการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้  
พระราชทานให้คณะกรรมการองคมนตรีมีการพิจารณาอภิปรายปัญหาบาง  
เรื่องทำนองการอภิปรายในรัฐสภา ซึ่งเป็นขั้นแรกที่จะพระราชทาน  
รัฐธรรมนูญ การที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ การเลือก  
และแต่งตั้งวุฒิสมาชิกนั้น เป็นวิธีการใหม่ที่ปรากฏในโลกแห่งระบอบ  
ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่จะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ยิ่งกว่า  
วิธีที่ทำกันมาในโลกนั้นอย่างใดนั้นก็สุดแท้แต่ผู้ศึกษาระบบรัฐธรรมนูญ  
อย่างถี่ถ้วนจะวินิจฉัย...”<sup>28</sup>

<sup>28</sup> วาณี พนมยงค์ – สายประดิษฐ์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร และระบอบประชาธิปไตย, แนวความคิด  
ประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิปรีดี พนมยงค์, 2535), หน้า 23-24. พิมพ์ครั้งแรก จัดพิมพ์โดย  
นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ นิติวอร์ช, 2517). หนังสือเล่มนี้ถือเป็นหนังสือที่รวบรวมงานเขียนของ  
ปรีดี ซึ่งคำอธิบายนี้ได้ถูกเขียนขึ้นเมื่อ ปรีดี พนมยงค์ พักอาศัยอยู่ที่กรุงปารีส เมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็น  
บทความที่ตอบปัญหาการซักถามจากนักศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง และวิพากษ์  
รัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2489 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

ปรีดี ได้วิพากษ์ต่อบทบาทหน้าที่ของประธานองคมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 กำหนดว่าเป็นวิธีการใหม่ที่ปรากฏในโลกประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังได้ให้ข้อสังเกตในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะองคมนตรีดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภาจึงอาจเป็นการเอื้ออำนาจในการเลือกวุฒิสภาให้กับคณะองคมนตรี

นอกจากนี้ยังมีคำอธิบายเกี่ยวกับกรณีการแต่งตั้งวุฒิสภาจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญท่านอื่นได้แก่ กระทบต ทองธรรมชาติ ได้อธิบายถึงบทบาทการเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีในกรณีนี้ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ว่า

“... รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ให้ทรงสามารถใช้อำนาจบริหารบางอย่างได้ตามพระราชอัชฌาศัยอีกด้วย อำนาจที่ว่านี้ก็คืออำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า ให้พระมหากษัตริย์ “ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้มีสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดกับการปกครองแผ่นดิน ” และ “ให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”<sup>29</sup>

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ต้องการให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของประมุข คอยตรวจสอบการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา อย่างไรก็ตาม กระทบต กลับเห็นว่าความมุ่งหมายในลักษณะเช่นนี้ เป็นการคำนึงถึงผลได้ผลเสียทางการเมืองมากเกินไป จนอาจทำให้เสียผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมเนื่องจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นี้มีขอบเขตอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น และมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย<sup>30</sup> ทั้งนี้ คำอธิบายเกี่ยวกับการทำหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีในกรณีการแต่งตั้งวุฒิสภานี้ยังปรากฏในคำร่ำคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญชิ้นอื่นของกระทบต เช่นกัน<sup>31</sup>

<sup>29</sup> กระทบต ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2517), หน้า 61.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

<sup>31</sup> การให้คำอธิบายลักษณะเช่นนี้ของ กระทบต ทองธรรมชาติ ยังปรากฏในคำร่ำรัฐธรรมนูญเรื่อง วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 29.

อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อบทบาทการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีในกรณีนี้ได้ห่างหายไป และได้พบคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อประเด็นนี้ในช่วงระยะเวลา นับแต่ พ.ศ. 2530 เป็นต้นไป ซึ่งมีนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้อธิบายไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ที่เกิดจากการตั้งกรรมาธิการรับฟังความเห็นของประชาชน<sup>32</sup> และสภาร่างรัฐธรรมนูญต่าง ได้ยึดถือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เป็นหลัก นอกจากนี้ยังได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ จึงทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นี้เป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง แต่ทั้งนี้มีความแตกต่างออกไปซึ่งเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของประธานองคมนตรี ซึ่ง สมคิด ได้อธิบายว่า

“...การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการตั้งกรรมาธิการรับฟังความเห็นประชาชน และสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยึดถือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นหลัก รวมทั้งได้พิจารณาบทรัฐธรรมนูญเท่าที่ยังคงได้ใช้มาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตลอดจนได้ศึกษาพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศด้วย จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง ส่วนสาระสำคัญที่ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ

วุฒิสภาที่มีสมาชิกจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (เดิมนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนาม) และห้ามบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน...”<sup>33</sup>

อย่างไรก็ตาม งานของสมคิด ไม่ได้มีการวิพากษ์หรืออธิบายที่มาของการบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภาแต่อย่างใด ซึ่งการอธิบายลักษณะเช่นนี้ยังปรากฏในตำราคำอธิบายของสมคิดในหนังสือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ :

<sup>32</sup> สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ปรากฏขึ้นในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นี้ ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ อธิบายว่า กระบวนการดังกล่าวไม่มีหลักฐานเอกสารที่แสดงว่าจะมีการรับฟังความเห็นทั้งในเชิงรุกและรับ (เชิงรุก คือ การออกไปหาประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น เชิงรับ คือ การให้ประชาชนเดินเข้ามาให้ความเห็น) อ้างใน รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์, การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม 9 มีนาคม 2550, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2550), หน้า 96 -97.

<sup>33</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อสังเกต และเชิงอรรถเรียงมาตราฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2536), หน้า 9.

หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>34</sup> ที่ได้ศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย ทั้งให้คำอธิบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 แต่ก็ไม่ได้มีการเพิ่มเติมคำอธิบายใดๆ เพิ่มเติมในประเด็นการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีในกรณีนี้แต่อย่างใด

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ก็ได้อธิบายมีการศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน โดยได้อธิบายถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งเกี่ยวข้องข้อกับบทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีกรณีนี้ ว่า

“...วุฒิสภามีสมาชิกจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (เดิมกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนาม) และห้ามบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกัน...”<sup>35</sup>

ด้าน มานิตย์ จุมปา อธิบายที่มาของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งเกี่ยวข้องกับประธานองคมนตรี ว่า

“...วุฒิสภา มีสมาชิกมาจากการเลือกและแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จากผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังให้เกิดประโยชน์แก่การปกครองแผ่นดิน ซึ่งต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ โดยผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาคือ ประธานองคมนตรี...”<sup>36</sup>

ประเด็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งวุฒิสภา ญัฐกร วิทิตานนท์ ได้อธิบายไว้ว่า

“...ใช้ระบบรัฐสภาโดยมี 2 สภาสูง ได้แก่ วุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ โดยพระมหากษัตริย์

<sup>34</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 7.

<sup>35</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 247.

<sup>36</sup> มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550*, เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท วี. พรินท์ (1991) จำกัด, 2555), หน้า 20.

ทรงแต่งตั้ง มีกำหนดวาระ 6 ปี และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับ  
สนองพระบรมราชโองการ...”<sup>37</sup>

คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วง พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา จะพบลักษณะร่วมกัน  
อย่างหนึ่งของคำอธิบาย คือ การอธิบายที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ในเรื่อง  
ที่มาของวุฒิสภาที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยการอธิบายว่าเป็นวุฒิสภาที่มาจากการ  
แต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ  
เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการให้คำอธิบาย หรือวิพากษ์ต่อบทบาทหน้าที่นี้ของประธานองคมนตรีแต่อย่างใด

#### 4.3.3 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 บทบัญญัติในเรื่อง  
บทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภาที่ไม่ได้มีการบัญญัติให้  
ประธานองคมนตรีต้องรับบทบาทนี้อีกต่อไป จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติให้ประธาน  
องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภา<sup>38</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้  
ได้ปรากฏประเด็นการถกเถียงของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของประธาน  
องคมนตรี โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ หนึ่ง การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ  
ต่อร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 105 และ สอง การให้คำอธิบายนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อ  
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 107 โดยทั้งสองประเด็นนี้เป็นการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่  
เกี่ยวข้องกับบทบาทของประธานองคมนตรีและวุฒิสภา ดังนี้

##### 1.) คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 105

ภายในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ<sup>39</sup> ได้จัดทำ  
ขึ้นนั้น พบว่า นอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ปรากฏในหมวดพระมหากษัตริย์แล้ว ยัง

<sup>37</sup> ธีธัญญ์ วิทิตานนท์, *หลักรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 146.

<sup>38</sup> *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติว่า*

**มาตรา 107** “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจาก  
ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน  
มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตาม  
มาตรา 116 และมาตรา 118

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

<sup>39</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสมัยสัญญาธรรมศักดิ์ ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้คือ 1. ดร.ประกอบ หุตะสิงห์  
(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) 2. นายกมล วรรณประภา (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) เป็นรอง



พบว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติ มาตรา 105<sup>40</sup> วรรคสอง กำหนดให้ คณะองคมนตรีมีหน้าที่เป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามร้อยคนเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้คณะองคมนตรีสามารถเป็นผู้คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมและสมควรได้รับการบันทึกไว้ในบัญชีรายชื่อเพื่อคัดเลือกเป็นวุฒิสภาซึ่งรายละเอียดได้กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น โดยในประเด็นนี้ได้พบการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันของปรีดี พนมยงค์ และช้อยอนันต์ สมุทรวณิช ในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 105 ที่แตกต่างกันดังนี้

ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความสนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 โดยได้จัดทำบทความเพื่อเรียกร้องให้นักศึกษาเยาวชนรุ่นหลังพิจารณาต่อหลักความเป็นประชาธิปไตยในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

ประธานกรรมการ 3. นายไอสด โกสิน (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) เป็นกรรมการ 4. พลเอกสุรจิต มัยลาภ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม) เป็นกรรมการ 5. ดร.สมภพ โทตระกิตย์ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม – เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) เป็นกรรมการ 6. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (นักหนังสือพิมพ์ – นักการธนาคาร – อาจารย์ – นักปรัชญา) เป็นกรรมการ 7. นายจิตติ ดิงศักดิ์ (อดีตตุลาการ) เป็นกรรมการ 8. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ (ตุลาการ) เป็นกรรมการ 9. นายอเนก สิทธิประศาสน์ (นักปกครอง) เป็นกรรมการ 10. นายมนูญ บริสุทธิ์ (อดีตเลขาธิการรัฐสภา) เป็นกรรมการ 11. นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ (นักการเมือง) เป็นกรรมการ 12. ดร.อมร จันทรมบูรณ์ (ข้าราชการ) เป็นกรรมการ 13. ดร. ปราโมทย์ นาครทรรพ (อาจารย์) เป็นกรรมการ 14. ดร.ช้อยอนันต์ สมุทรวณิช (อาจารย์) เป็นกรรมการ 15. ดร. พงษ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ (อาจารย์) เป็นกรรมการ 16. นางสุมาลี วีระไทยะ (นักหนังสือพิมพ์) เป็นกรรมการ 17. นายไพศาล กุมารย์วิสัย (ตุลาการ) เป็นกรรมการและเลขานุการ 18. นายอัศวิน จุฬารัตน์ (ข้าราชการ) เป็นกรรมการและเลขานุการ อ้างอิงตาม ไซยนาเคนทร์, การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชทาน สัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516 – 2518), วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 97-98.

<sup>40</sup> ร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ บัญญัติว่า

มาตรา 105 “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคนซึ่งสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคนซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดทั้งไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา 117 และมาตรา 120

คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งมีจำนวนร้อยคนเป็นบัญชีลับเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนลับ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกวุฒิสภา

เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ให้ผู้ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

2517 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติร่างมาตรา 105 ที่กำหนดให้องคมนตรีเป็นผู้ทำบัญชีรายชื่อบุคคลเพื่อส่งให้สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกบุคคลให้เป็นวุฒิสมาชิกตามบัญชีขององคมนตรีเป็นบทบัญญัติหนึ่งที่ถูกตั้งข้อสังเกตว่า วุฒิสมาชิกที่เกิดจากการรวบรวมบัญชีรายชื่อของคณะองคมนตรีวุฒิสภาชนิดนี้ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน

“...ในหลายประเทศประชาธิปไตยที่มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภานั้น สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น มิใช่รัฐบาลหรือองคมนตรีเป็นผู้เสนอประมุขรัฐให้แต่งตั้ง วุฒิสมาชิก โดยการแต่งตั้งจึงมิใช่ผู้แทนของปวงชนหากเป็นตัวแทนของอภิสิทธิ์ชนซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยในชาติ จึงไม่ใช่วิถีประชาธิปไตยซึ่งถือปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนวิธีให้องคมนตรีทำบัญชีรายชื่อบุคคลจำนวนหนึ่งตามที่องคมนตรีเห็นสมควรแล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกให้เป็นวุฒิสมาชิกตามบัญชื่อนั้น วุฒิสมาชิกชนิดนี้ก็ไม่ใช่ตัวแทนของปวงชนเพราะสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องเลือกจากบัญชีรายชื่อขององคมนตรี เท่ากับเลือกตัวแทนขององคมนตรีเท่านั้น...”<sup>41</sup>

ทั้งนี้ ในการร่างรัฐธรรมนูญแม้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จะได้ชี้แจงเหตุผลต่อการเสนอให้คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำรายชื่อบัญชีลับในสภานิติบัญญัติว่า การที่ต้องทำบัญชีชื่อลับส่งให้สภาผู้แทนราษฎรก็เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีชื่อในบัญชีซึ่งอยู่ในข่ายจะได้รับเลือกเป็นวุฒิสมาชิกมีโอกาสวิ่งเต้นหาคะแนนเสียง<sup>42</sup> แต่ ปรีดี ได้ตั้งข้อสังเกตต่อวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อลับของคณะองคมนตรี ว่า

“...ก็เป็นวิธีใหม่ที่นิมิตร (INVENTION) ขึ้นสำหรับประเทศไทย ข้าพเจ้าไม่คัดค้านการนิมิตสิ่งใดขึ้นใหม่ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าการนิมิตนั้นเป็นนิมิตทางประชาธิปไตยหรือไม่ และในทางปฏิบัติจะเป็นไปได้อย่างไร โดยเฉพาะการที่ผู้ร่างประสงครักษาความลับบัญชีรายชื่อ 300 คนนั้นก็ต้องคำนึงว่าองคมนตรีจะต้องเขียนและทำสำเนาบัญชีด้วยตนเองซึ่งเป็นภาระ

<sup>41</sup> วาณี พนมยงค์ – สายประดิษฐ์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ, แนวความคิดประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ : มุลินธิปริตีพนมยงค์, 2535), หน้า 136, พิมพ์ครั้งแรก จัดพิมพ์โดย นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติเวช, 2517), หนังสือเล่มนี้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นในวาระครบรอบ 60 ปี แห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งรวบรวมบทความและปาฐกถาของปรีดี พนมยงค์ ที่เคยแสดงไว้เกี่ยวกับประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ และการเมืองการปกครองไทย

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

นักมาแอกองคมนตรี ดังนั้นเพื่อท่านแรงก็จะต้องมีคนอื่นช่วยท่านระหว่างทาง นับตั้งแต่มีผู้ช่วยท่านทำบัญชีชื่อเป็นครั้งแรกจนถึงมือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็อาจมีใคร “ไต่” ก่อนคนอื่น ๆ ผู้นั้นก็ได้เปรียบคนอื่น ฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าการนิมิตวิธีใหม่นี้ไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย...”<sup>43</sup>

การที่ ปรีดี ได้ตั้งข้อสังเกตและวิพากษ์ต่อร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ในบทบัญญัติมาตรา 105 ว่าเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตย เนื่องจากกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการที่สภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกตั้งจากบัญชีชื่อลับซึ่งคณะกรรมการได้จัดทำขึ้นเพื่อส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกเฉพาะบุคคลที่มีรายชื่อที่ปรากฏในบัญชีลับเท่านั้น<sup>44</sup> ด้วยการวิพากษ์ของปรีดีนี้เอง ได้กลายเป็นประเด็นที่ทำให้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ออกมาได้แย้งต่อข้อวิพากษ์ของ ปรีดี

โดย ชัยอนันต์ เป็น หนึ่งในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้ทำหนังสือชื่อ “ไต่ท่านปรีดี”<sup>45</sup> ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างออกไปและได้ชี้แจงเหตุผลต่อการกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้เสนอรายชื่อวุฒิสมาชิก เนื่องจากประเด็นดังกล่าวถูกวิพากษ์ว่าเป็นทำให้การเมืองไปยุ่งเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่สำหรับ ชัยอนันต์ ได้อธิบายเหตุผลต่อการกำหนดเช่นนี้ก็เพราะว่าในการเลือกตั้งวุฒิสภา ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างชนชั้นซึ่งทำให้มีผู้ได้เปรียบและเสียเปรียบในทางสังคม และความไม่เสมอภาคของโอกาสระหว่างคนในเมืองและคนต่างจังหวัด จึงจะทำให้ไม่สามารถประกันได้ว่าจะได้วุฒิสภาผู้มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนได้อย่างแท้จริง ฉะนั้น เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ และเกิดความสมดุลระหว่างกลุ่มคนในสังคมจึงได้มีการสร้างหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอบัญชีรายชื่อวุฒิสภา<sup>46</sup> ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้จัดทำบัญชีผู้ทรงคุณวุฒิ และขณะเดียวกันก็ได้สร้างหลักเกณฑ์ขึ้นมาเป็นแนวทางการทำงาน ว่า

“...หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอบัญชีรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาจะต้อง  
ตราเป็นกฎหมาย มิใช่ว่าองคมนตรีจะเลือกใครก็ได้ตามใจชอบ

<sup>43</sup> อ่างแล้ว , วาณี พนมยงค์ – สายประดิษฐ์, หน้า 137.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 136 - 137.

<sup>45</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ไต่ท่านปรีดี, (กรุงเทพฯ : พิมพ์, 2517).

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

1. บุคคล 300 คน ที่คณะกรรมการจะพิจารณาเลือกจะต้องมาจาก กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น ชาวนา กรรมการ ข้าราชการ (ทหาร พลเรือน ข้าราชการตุลาการ ครู ฯลฯ

2. คณะกรรมการ จะเสนอชื่อบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ที่สมาชิกของกลุ่มได้เลือกมาขึ้นหนึ่งแล้ว เช่น สหพันธ์กรรมการจะต้องมีการเลือกผู้แทน กรรมการอยู่แล้ว ครู ครูสภา หรือสหภาพครูจะเลือกกรรมการของตนเอง อาจารย์ เลือกโดยสภาคณาจารย์ ชาวนา กลุ่มชาวนาต่าง ๆ เป็นผู้เลือก

3. การเสนอรายชื่อบุคคลต้องเป็นไปตามสัดส่วน ไม่ใช่เสนอชื่อ ข้าราชการประจำเลย 250 คน อีก 50 คนเป็นชาวนา กรรมการ

4. การเลือกบุคคล 300 คนโดยสภาผู้แทนจะต้องไปตามสัดส่วน

ตามหลักเกณฑ์เช่นว่านี้ เราจะได้วุฒิสภาที่มีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ และมีทั้งกลุ่มผู้เสียเปรียบทางสังคม และผู้มีประสบการณ์และความรู้ทาง สาขาต่าง ๆ เราจะมีวุฒิสภาที่ประกอบด้วยชาวนา กรรมการ ผู้พิพากษา อาจารย์และครู ข้าราชการทหาร ตำรวจ พลเรือนแต่ผู้ที่เป็นข้าราชการ ประจำต้องลาออกตาม มาตรา 99 วุฒิสภามาตรารัฐธรรมนูญฉบับนี้ แตกต่าง ไปจากวุฒิสภามาตราธรรมนูญสมัยก่อน ๆ ด้วยเหตุดังกล่าว มานี้<sup>47</sup>

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเชื่อว่าจะเป็นวิธีที่ทำให้ได้วุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ใน สังคม ทั้งนี้ ชัยอนันต์ ยังได้ตั้งข้อสังเกตต่อการดำรงความเป็นกลางของคณะมนตรีที่ถูกนำมาใช้ เป็นกลไกสำคัญในการบัญญัติมาตรา 105 ว่า

“ข้าพเจ้าขอตั้งข้อสังเกตประการสุดท้ายไว้ว่าความเป็นกลางนั้น ไม่ว่าจะ เป็นกลางทางการเมืองหรือทางใด มิได้หมายความว่า การอยู่เฉย แต่หมายถึงการปฏิบัติใด ๆ คีที่เป็นไปโดยคำนึงตรวจสอบถึงเหตุและ ผล ทางคี ทางเสีย และตัดสินปัญหาด้วยใจเป็นธรรม ไม่ฝักใฝ่กับบุคคล หรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่มิได้หมายความว่า การกระทำเช่นนี้จะเป็นการยุ่ง เกี่ยวกับการเมืองในทางลบเสมอไป

<sup>47</sup> อ่างแล้ว, เจริญรอดที่ 43, หน้า 50-51.

ข้าพเจ้าขอถามท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติว่าสถาบันใดเล่าที่สามารถ  
ดำรงความเป็นกลางที่เรียกว่า *Dynamic Neutrality* ได้ จะเป็นสถาบันใดก็  
ตามข้าพเจ้าอยากให้มันเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เสนอบัญญัติรัฐธรรมนูญ<sup>48</sup>

จากร่างบทบัญญัติที่ต้องการให้คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อลับจำนวน 300 คน  
เพื่อให้มีสิทธิคัดเลือกเป็นวุฒิสภา ได้กลายเป็นประเด็นที่ทำให้มีคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่ต่างกัน  
ด้วยการอธิบายมุมมองที่มีต่อความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของทั้งสองอาจจะ  
ถือได้ว่าเป็นภาพสะท้อนของความไม่ลงรอยกันในอุดมการณ์ความคิดที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ต่อมาในชั้นของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้มีการปรับเปลี่ยน  
วิธีการคัดเลือกวุฒิสภา ด้วยการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิเป็น  
วุฒิสภาจำนวน 100 คน พร้อมทั้งกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการ<sup>49</sup> งานศึกษาของสมชาย ปรีชาศิลปกุล ทำให้เห็นถึงบรรยากาศการอภิปรายและโต้แย้งต่อ  
บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรานี้ขึ้นภายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประเด็นการถกเถียงจึงเกี่ยวข้องกับการ  
กำหนดวิธีการเช่นนี้แต่ละฝ่ายได้แสดงความเห็นว่า จะเป็นการดึงสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เข้ามา  
เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือไม่ เพราะการกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม  
ราชโองการนั้น องคมนตรีนั้นมีที่มาจาก การเลือกและแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ทำให้การโต้แย้ง  
ขยายถึงที่มาของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งวุฒิสภา ด้วยการเกรงว่าจะเป็นการกระทบต่อความ  
เป็นสูงสุดของสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่ในที่สุดปรากฏว่าในครั้งแรกนั้น มีผู้เห็นชอบให้วุฒิสภามา  
จากการแต่งตั้งจำนวน 108 คน และมีผู้ให้ความเห็นชอบว่าควรมาจากการเลือกตั้ง 91 คน<sup>50</sup> ซึ่งทำ  
ให้ผลคะแนนมีความใกล้เคียงกันอย่างมาก จนมีผู้ทักท้วงให้มีการลงคะแนนใหม่อีกครั้งด้วยวิธีการอื่น  
โดยผลการลงคะแนนครั้งที่สองมีผู้เห็นชอบให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง 111 คน และมีผู้ให้ความ

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติว่า

มาตรา 107 “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจาก  
ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน  
มีคุณสมบัติตามมาตรา 117 (1) และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ทั้งไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตาม  
มาตรา 116 และมาตรา 118

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

<sup>50</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 61 วันพฤหัสบดีที่ 5 กันยายน พุทธศักราช 2517 ณ พระ  
ที่นั่งอนันตสมาคม, หน้า 64 อ้างใน สมชาย ปรีชาศิลปกุล, ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำ  
รัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2550, (เชียงใหม่ : คีเอ็นที พรินติ้ง, 2558), หน้า 47.

เห็นชอบว่าวุฒิสภาควมจากการเลือกตั้งจำนวน 86 คน ทำให้ข้อสรุปของที่ประชุมว่า “วุฒิสภาเป็นสภาแต่งตั้ง”<sup>51</sup>

ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและลงมติเห็นชอบรับร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517<sup>52</sup> แต่ภายในวันเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงมีบันทึกพระราชกระแสเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยไม่ทรงเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภา เนื่องจากขัดกับหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง<sup>53</sup>

ผลจากการมีบันทึกพระราชกระแสรับสั่งนั้นส่งผลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างมาก ทำให้ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแทนที่ประธานองคมนตรี และได้มีการเห็นชอบและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2518<sup>54</sup>

จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ในประเด็นของประธานองคมนตรีกับบทบาทการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภา ทำให้มีคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ดังนี้

## **2.) คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518**

ภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแทนที่ประธานองคมนตรีนั้น ปรีดี พนมยงค์ ได้วิพากษ์การทำงานของสภานิติบัญญัติที่ครั้งหนึ่งได้มีความพยายามจะทำให้

<sup>51</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 61 วันพฤหัสบดีที่ 5 กันยายน พุทธศักราช 2517 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, หน้า 72 อ้างใน สมชาย ปรีชาศิลปกุล, หน้า 47.

<sup>52</sup> สัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, บันทึกสัมภาษณ์ของสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 : ข้อความบางตอน, (สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549) น.4 อ้างใน จันทนา ไชยนาเคนทร์, การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชนาน สัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516 – 2518), วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 98.

<sup>53</sup> ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอสซีพีริ้น แอนด์แพค จำกัด, 2537), หน้า 110.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน.

พระมหากษัตริย์ต้องฟื้นฟูพระทัยตั้งวุฒิสมาชิกโดยกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ว่า

“...ท่านที่ได้ติดตามข่าวการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ขึ้นคณะกรรมการที่รัฐบาลตั้งขึ้นก็จะเห็นได้ว่ามีประชาชนจำนวนมากหลายได้แสดงความคิดเห็นที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับวุฒิสภานั้น ความเห็นของประชาชนที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์นั้นส่วนข้างมากเห็นว่าไม่ควรมีวุฒิสภา คือให้มีสภาผู้แทนราษฎรแต่สภาเดียว ถ้าหากจะให้วุฒิสภาก็ให้วุฒิสมาชิกเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร แต่ความเห็นของประชาชนที่แสดงออกดังกล่าวนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของฝ่ายรัฐบาลและรัฐบาลเอง ซึ่งรวมจำนวนคนไม่กี่คน ไม่เห็นชอบด้วย จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญโดยถือฉบับ 2492 เป็นแบบฉบับ และถ้าท่านผู้อ่านได้เทียบเคียงรัฐธรรมนูญ 2492 กับฉบับ 2517 แล้ว จะเห็นได้ว่า ส่วนมากของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2517 ได้คัดลอกมากจากรัฐธรรมนูญ 2492 ทั้งคู่ที่เดียว ฉะนั้นผลก็คือมีบทบัญญัติที่ขัดพระราชประสงค์ตามพระราชกระแสดังกล่าวแล้ว”<sup>55</sup>

และ กระมล ทองธรรมชาติ ยังได้วิพากษ์ต่อการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเรื่องวิธีการแต่งตั้งวุฒิสภาซึ่งเกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์และประธานองคมนตรี ว่า

“...ส่วนบางเรื่องที่ควรแก้ไขให้เข้าสู่หลักการและอุดมคติของประชาธิปไตยก็ไม่มีแก้ไข เช่น ยังคงระบบสองสภาไว้และกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นการตั้งสถาบันพระมหากษัตริย์มาเกี่ยวข้องกับการเมือง...”<sup>56</sup>

<sup>55</sup> วาณี พนมยงค์ – สายประดิษฐ์, ผู้เกินกว่าราชา , แนวความคิดประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 163. จัดพิมพ์ครั้งแรกโดย นายสุพจน์ ด่านตระกูล, (กรุงเทพฯ : สันติธรรม, 2517). หนังสือเล่มนี้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นในวาระครบรอบ 60 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งรวบรวมบทความและปาฐกถาของปรีดี พนมยงค์ ที่เคยแสดงไว้เกี่ยวกับประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ และการเมืองการปกครองไทย

<sup>56</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 40.

และแม้ภายหลังสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ก็ตาม แต่กระนั้น ยังคงตั้งข้อสังเกตต่อการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 107 ที่มีการเปลี่ยนตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจาก “ประธานองคมนตรี” เป็น “นายกรัฐมนตรี” ว่า อาจไม่ตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่เนื่องจากมีเพียงบทบัญญัติมาตรานี้ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นตรงกันเพียงเรื่องเดียวจึงทำให้เกิดการเปลี่ยนตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภาเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>57</sup>

นอกจากนี้ ในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ยังพบคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีอ้างถึงการให้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชอยู่เสมอ โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยของไทยที่แตกต่างกับประเทศอังกฤษ ซึ่งต้องถือว่าการให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยนั้นมีลักษณะที่ตรงข้ามกับประเทศอังกฤษกล่าวคือ หากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย หรือมีพระราชดำริให้แก้กฎหมาย องค์การตามรัฐธรรมนูญควรจะต้องดำเนินการตามพระราชวินิจฉัยนั้น บวรศักดิ์ ได้ยกตัวอย่างของการให้พระราชอำนาจของพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ที่มีต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ว่า

“...คงจะเห็นได้จากพระราชกระแสที่มีพระบรมราชวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ 2517 ว่า การให้ประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการดึงพระมหากษัตริย์มาเกี่ยวกับการเมืองนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2518 ตามพระราชกระแสซึ่งยังไม่เคยมีปรากฏการณ์ในประเทศอื่น ...”<sup>58</sup>

ชงทอง จันทรางศุ นักวิชาการรัฐธรรมนูญอีกท่านได้อธิบายต่อการให้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายกรณีที่ประธานองคมนตรีถูกกำหนดให้เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ว่า

“...ถ้าให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภานั้นจะต้องไปทำความเข้าใจเห็นทางการเมือง มีบทบาททางการเมือง... ในทางการเมืองเป็นธรรมชาติที่มีคนเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยเป็นปกติ ไม่มีหรือครบที่เป็นเอก

<sup>57</sup> อ้างแล้ว, กระจกมองหลัง, หน้า 42.

<sup>58</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, ( กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2537), หน้า 193.



ฉันท์สมานฉันท์กันทั้งประเทศในทุกประเด็น ถ้าสักวันหนึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาไปทำอะไรก็แล้วแต่ แล้วมีคนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ส่วนนี้ผมอธิบายเพิ่มเติมเอง ไม่ใช่พระราชกระแส ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็จะซักว่า สมาชิกวุฒิสภานี้ไม่ดี ก็ต้องสาวต่อไปยังคนแต่งตั้ง ใครมาก็ต้องรับผิดชอบก็จะไปต่อถึงประธานองคมนตรี เมื่อทรงแต่งตั้งประธานองคมนตรีตามพระราชอัธยาศัยเรื่องก็จะยุ่งไปเรื่อย ๆ ต้องอธิบายไว้ด้วยว่า ที่กล่าวมานี้ หลักที่ถือกันมาตามระบอบประชาธิปไตยคือ *The King can do no wrong* หรือพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงกระทำความผิด เพราะว่าจะต้องดูแลในเรื่องเหล่านี้ว่ามีคนทำแทนท่านทั้งนั้น ในส่วนที่ท่านทำต้องระมัดระวังและให้มีเครื่องกำกับอย่างยิ่ง สุดท้ายพระองค์ก็ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น แล้วปีต่อมาสถานีวิทยุแห่งชาตินั้นเองก็ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เปลี่ยนเป็นให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”<sup>59</sup>

จะเห็นได้ว่าการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญข้างต้นสะท้อนให้เห็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สถาบันพระมหากษัตริย์ต้องยุ่งเกี่ยวกับการเมืองด้วยการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงมีบันทึกพระราชกระแสมายังสถานีวิทยุแห่งชาตินั้นว่า ทรงไม่เห็นชอบกับการให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจนทำให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญและได้เปลี่ยนตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจากประธานองคมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งส่งผลให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่างยอมรับต่อว่ามีบันทึกพระราชแสดนั้นเป็นการกระทำเพื่อรักษาความเป็นประชาธิปไตย และได้มีการสร้างคำอธิบายเพื่อยืนยันถึงการให้พระราชอำนาจในกรณีนี้เสมอ

นอกจากนี้ยังปรากฏคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญอีกลักษณะหนึ่ง อันเป็นการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประธานองคมนตรี ซึ่งเป็นการให้คำอธิบายที่มีลักษณะเป็นการตั้งข้อสังเกต หรืออธิบายเพียงว่าเป็นสาระสำคัญที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 คำอธิบายเหล่านี้ พบในช่วงระยะเวลา

<sup>59</sup> ชงทอง จันทรางศุ, สถาบันพระมหากษัตริย์ในสังคมประชาธิปไตย, อ่างใน, จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลากมิติกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2553), หน้า 19 – 20.

ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 โดย สมยศ เชื้อไทย และฉัฐกร วิทิตานนท์<sup>60</sup> มีลักษณะการให้คำอธิบายที่ใกล้เคียงกันว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติมากที่สุดยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน และเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นในบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย โดยได้สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญนี้ว่า

“...หลักการเดิมที่เคยใช้ในรัฐธรรมนูญก่อน : หลักการมี 2 สภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบผสมระหว่างรวมเขตและแบ่งเขต ๆ 1 คน เป็นแบบผสมเขตละไม่เกิน 3 คน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน มีวาระ 4 ปี ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์จำนวน 100 คน โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ทุก ๆ 3 ปี สมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

แก้ไขเพิ่มเติม : รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง เมื่อ พ.ศ. 2518 ในเรื่องการรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากเดิมให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองฯ เปลี่ยนมาเป็นนายกรัฐมนตรี”<sup>61</sup>

ลักษณะของการผลิตคำอธิบายในช่วงพ.ศ. 2540 เป็นต้นมานี้ มักจะมีรูปแบบที่ให้คำอธิบายที่คล้ายคลึงกัน โดยมีจุดร่วมอยู่ที่การชี้ให้เห็นความแตกต่างในแต่ละรัฐธรรมนูญ และอธิบายถึงพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่ส่งผลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้มีการแก้ตำแหน่งที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ไม่พบว่ามีคำอธิบายที่พิจารณาควบคู่กับหลักการในทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

#### 4.4 สรุป

หลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการถือเป็นหลักการอย่างหนึ่งที่สำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงทำให้ตำแหน่งที่ถูกกำหนดให้ต้องทำหน้าที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นตำแหน่งที่จะต้องรับผิดชอบการกระทำของพระมหากษัตริย์ ซึ่งประธานองคมนตรีได้กลายเป็นตำแหน่งที่ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ผู้ลงนามรับ

<sup>60</sup> ฉัฐกร วิทิตานนท์, *หลักรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 152.

<sup>61</sup> สมยศ เชื้อไทย, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), หน้า 21.

สนองพระบรมราชโองการที่ริเริ่มในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา การเกิดขึ้นของหน้าที่นี้จึงทำให้ให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญมีการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่อการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ โดยสรุปแล้วสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ หนึ่ง การแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรี สอง การเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

สำหรับการให้คำอธิบายทางกฎหมายที่มีต่อการแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรีนั้น เป็นที่น่าสนใจเกตุว่า นอกจากการให้คำอธิบายของ ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ตั้งข้อสังเกตว่า บทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีนั้น ไม่มีความเชื่อมโยงกับรัฐสภา อาจส่งผลให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อพระมหากษัตริย์ได้ แต่คำอธิบายลักษณะนี้กลับไม่พบในคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญท่านอื่นซึ่งส่วนมากมักจะให้อธิบายเพียงว่าเป็นการบัญญัติที่ส่งเสริมว่าเป็นการทำให้ “เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์” มากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่การให้คำอธิบายลักษณะเช่นนี้จะถือเป็นการเพิ่มพูนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อีกขึ้นไปหรือไม่ เนื่องจากการให้คำอธิบายลักษณะนี้ได้ปรากฏสืบเนื่องมาจนถึงช่วงเวลา พ.ศ. 2521 และนอกจากนี้ยังไม่ปรากฏคำอธิบายใด ๆ ในระยะเวลาภายหลังที่ถกเถียงต่อบทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีในประเด็นนี้อีก จนอาจกลายเป็นการยอมรับว่าการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีนี้จะต้องเป็นประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น

ในประเด็นต่อมา คือ การให้คำอธิบายต่อกรณีการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภานั้น ปรากฏการให้คำอธิบายทางกฎหมายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญสองฉบับ คือทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพียงสองฉบับที่มีเจตนารมณ์ต้องการจะให้วุฒิสภาทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ด้วยการกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การบัญญัติลักษณะเช่นนี้ทำให้ประธานองคมนตรีถูกตั้งข้อถกเถียงในทางรัฐธรรมนูญ โดยคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อบทบาทของประธานองคมนตรีกรณีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นการให้คำอธิบายว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อความเป็นประชาธิปไตย และเป็นการเพิ่มพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ให้ทรงสามารถเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างเป็นพระราชอัธยาศัย

อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงเวลา พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา กลับมีแนวทางการให้คำอธิบายที่แตกต่างออกไปด้วยการสร้างคำอธิบายที่มีลักษณะการตั้งข้อสังเกตต่อสาระสำคัญที่แตกต่างในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และอธิบายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่

มิได้มีการวิพากษ์ต่อบทบาทหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกรณีนี้ของประธานองคมนตรีแต่อย่างใด

ส่วนกรณีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่ได้มีข้อถกเถียงของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 โดยบทบัญญัติมาตรา 105 อันเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ครั้งหนึ่งได้ถูกกำหนดให้กลายเป็นสถาบันในการจัดทำบัญชีรายชื่อลับของผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 300 คน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกผู้ที่เห็นควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว โดยประเด็นนี้ได้ทำให้เกิดข้อถกเถียงของนักวิชาการรัฐธรรมนูญสองท่าน คือ ปรีดี พนมยงค์ และชัชอนันต์ สมุทรวณิช ที่มีมุมมองต่อความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกัน โดยทั้งสองท่านต่างได้ยืนยันอุดมการณ์ความเป็นประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงจุดยืนของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน

ในเวลาต่อมา ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้ถูกปรับแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 100 คนขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากมีพระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่ทรงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งต่อการกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีเช่นนี้ และด้านการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับต่อพระราชบันทึกของพระมหากษัตริย์ โดยมักจะปรากฏการอธิบายในลักษณะที่สรรเสริญต่อการมีพระราชกระแสดังกล่าวที่จะถูกอ้างถึงและอธิบายว่าเป็นการรักษาหลักการ The King can do no wrong รวมถึงเป็นการรักษาวิถีทางตามหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ ยังปรากฏลักษณะการให้คำอธิบายที่คล้ายคลึงกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่อธิบายเพียงว่า ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

เป็นที่น่าสังเกตว่าในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เรื่องที่มาของวุฒิสภานั้น แม้จะมีการแก้ไขร่างบทบัญญัติอันเกี่ยวกับวิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาสองครั้งด้วยกัน และไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขครั้งใดก็ตามย่อมมีการนำคณะองคมนตรีเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเสมอ และข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ถือเป็นรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ได้คัดลอกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ในเรื่องการแต่งตั้งวุฒิสภา การนำบทบัญญัติที่ได้ล่องเลยมานี้แล้ว 25 ปีหวนกลับมาบังคับใช้อีกครั้งหนึ่งในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันจึงเป็นที่น่าค้นหาว่าเหตุใดรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีความจำเป็นที่กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นตำแหน่งที่จะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีเช่นนี้