

บทที่ 5

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสันตติวงศ์และกฎมณเฑียรบาล

ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้มีการริเริ่มให้มีตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และกระบวนการในการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไปในกระบวนการเหล่านี้ สถาบันพระมหากษัตริย์จะเป็นสถาบันที่ทรงอำนาจในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งประมุขของรัฐเสมอมา จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐ รวมถึงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้ถูกทำให้เชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชนมากยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้มีการเพิ่มเติมบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และกระบวนการสืบราชสันตติวงศ์ โดยกำหนดให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่ในการเสนอชื่อกรรมการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และผู้สืบราชสันตติวงศ์ ทั้งยังได้เพิ่มอำนาจหน้าที่แก่ประธานองคมนตรีโดยบัญญัติให้สามารถดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ในบางกรณี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้สืบเนื่องมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับต่อมา

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีเพิ่มขึ้นทำให้คณะองคมนตรีมีบทบาทสำคัญในกระบวนการร่างและแก้ไขกฎมณเฑียรบาลขึ้นส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับภายหลังมีการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นใหม่ของคณะองคมนตรีเสมอ การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีทั้งในกรณี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสันตติวงศ์ และการร่างและแก้ไขกฎมณเฑียรบาลนี้ ทำให้ได้เกิดข้อถกเถียงในคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งในบทนี้จะแบ่งการศึกษาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประเด็นคือ หนึ่ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และการสืบราชสันตติวงศ์ และส่วนที่ สอง คือ การแก้ไขกฎมณเฑียรบาล พ.ศ. 2467 ดังนี้

5.1 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และการสืบราชสันตติวงศ์

ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ต่อไปจะเรียกว่า ผู้สำเร็จราชการฯ) ถูกริเริ่มขึ้นในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวที่มีการออก “พระราชบัญญัติผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ร.ศ. 115” โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินขึ้นในกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ และกรณีที่มิได้ประทับอยู่ในพระนคร หรือแล้วแต่เหตุอื่นใดที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นสมควร ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองการให้จัดทำกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้น กำหนดให้กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระชนมายุไม่ครบ 20 พรรษา พระราชภาระของพระมหากษัตริย์จะตกเป็นภาระของสภาผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ เช่นกัน¹

ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีหน้าที่รายงานสถานการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรให้แก่พระมหากษัตริย์ทรงทราบ ส่วนอำนาจของผู้สำเร็จราชการฯ นั้นมีพระราชอำนาจเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ แต่การใช้พระราชอำนาจรวมถึงการกระทำการต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดขวางหรือผิดต่อพระราชธรรมเนียมประเพณี และความมั่นคงของแผ่นดิน นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมที่ปรึกษาของผู้สำเร็จราชการฯ และเสนาบดีสภา²

เมื่อเกิดการเปลี่ยนการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการจำกัดให้กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ส่งผลให้พระราชอำนาจที่เคยมีของพระมหากษัตริย์ทั้งหมดโดยหนึ่งในนั้นคือพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ตามพระราชอัชฌาศัยนั้น ถูกเปลี่ยนแปลงไป รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาตรา 10³ กำหนดให้กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร

¹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน**, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559, ระบบออนไลน์ : www.pridi-phoonsuk.org, หน้า 185. หนังสือเล่มนี้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นในโอกาสครบรอบ 100 วันแห่งการอัญเชิญพระอัฐิของปรีดี พนมยงค์ โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รวบรวมบทความทางกฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ และปาฐกถา ที่ปรากฏลงพิมพ์อยู่ในสมัยของหนังสือ นิตยสาร และผลงานของปรีดี พนมยงค์ ที่ได้แสดงไว้ขณะเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมาย ณ โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมมาจัดทำเป็นหนังสือรวมบทความ

² อรุณา สว่างรูป, **บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล (พ.ศ. 2477 – 2488)**, สารนิพนธ์ ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2548, หน้า 3-4.

³ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 บัญญัติว่า**

มาตรา 10 “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ไซ้ ท่านให้สภา

หรือด้วยเหตุใดที่จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จำเป็นที่จะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ โดยจะตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนขึ้นเป็นคณะก็ได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสมอ หากเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงตั้งหรือไม่สามารถตั้งผู้ใดให้เป็นผู้สำเร็จราชการฯ ก็จะเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ขึ้น ซึ่งถือเป็นการยืนยันต่อหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสมอ การยืนยันความเป็นสูงสุดของประชาชนยังปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489⁴ และได้มีการเพิ่มเติมโดยมาตรา 11⁵ กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวในระหว่างที่ราชบัลลังก์ว่างลงและหากไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ให้สมาชิกวุฒิสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการฯ ขึ้นเป็นการชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม การสืบทอดการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ที่ริเริ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 มาตรา 10⁶ กำหนดให้คณะอภิรัฐมนตรีสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินในตำแหน่งคณะผู้สำเร็จราชการฯ ได้ทันที หากพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ หรือหากกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้แต่งตั้งหรือไม่สามารถตั้งได้ คณะอภิรัฐมนตรีก็สามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินในฐานะคณะผู้สำเร็จราชการฯ ได้ทันที นอกจากนี้ยัง

สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมีได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว”

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติว่า

มาตรา 10 “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนขึ้นเป็นคณะขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ให้รัฐสภาปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่รัฐสภายังมิได้ตั้งผู้ใด ให้สมาชิกวุฒิสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน ประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราว”

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติว่า

มาตรา 11 “ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง และมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งไว้ตามความในมาตรา 10 ให้สมาชิกวุฒิสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคนประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราว”

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 10 “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที”

ได้บัญญัติเพิ่มมาตราที่เกี่ยวข้องกับการผู้สำเร็จราชการแทนคือ มาตรา 11⁷ กำหนดให้เมื่อกรณีราชบัลลังก์ว่างลงและไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ ที่ได้แต่งตั้งตามมาตรา 10 นั้น คณะอภิรัฐมนตรีสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินในฐานะผู้สำเร็จราชการฯ ได้ทันทีจนกว่าจะได้มีการประกาศแต่งตั้งผู้สืบสันตติวงศ์

กระบวนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ อันมีจุดเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490⁸ ได้ถูกปรับเปลี่ยนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 โดยกำหนดให้ “คณะองคมนตรี” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการฯ ตามมาตรา 20⁸ ที่กำหนดให้กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ หรือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ได้เนื่องจากไม่บรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใด ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ นอกจากนี้ มาตรา 21⁹ บัญญัติให้ประธานองคมนตรีสามารถทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวในกรณีที่ไม่มีหรือผู้สำเร็จราชการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งมาตรานี้ได้เพิ่มมาตรการป้องกันการดำรงตำแหน่งที่ซ้ำซ้อนกัน ด้วยการกำหนดห้ามไม่ให้ประธาน

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 11 “ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 10 ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว จนกว่าจะได้ประกาศแต่งตั้งผู้สืบสันตติวงศ์ในหน้าที่พระมหากษัตริย์ต่อไป”

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 20 “ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 19 ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 21 “ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามความในมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในวรรคแรกก็ดี ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในวรรคสองก็ดี ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว”

องคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ปฏิบัติในขณะที่ยังทำหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรี นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ยังได้บัญญัติเพิ่มหน้าที่ของคณะองคมนตรีให้สามารถเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา 25¹⁰ ที่กำหนดให้ในระหว่างที่ราชบัลลังก์ว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาล พ.ศ. 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และในระหว่างที่ไม่มีการประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ หากมีไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการฯ ไปพลางก่อน

หากพิจารณาบทบัญญัติของคณะองคมนตรีสามารถสรุปอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะองคมนตรีออกเป็น 2 กรณี คือ 1. หน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สำเร็จราชการฯ 2. หน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ ตามกฎหมายเถียรบาล พ.ศ. 2467 ส่วนประธานองคมนตรีถูกกำหนดให้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวได้ 2 กรณี คือ หนึ่ง กรณีที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ หรือผู้สำเร็จราชการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สอง กรณีที่ระหว่างมีการประกาศผู้สืบราชสันตติวงศ์ และไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ ประธานองคมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีและประธานองคมนตรีที่ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้ถูกส่งต่อไปในทุกรัฐธรรมนูญ จะเว้นก็แต่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เท่านั้น

การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีความแตกต่างไปเล็กน้อยโดยยังคงมีเนื้อหาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ การเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ และหน้าที่การดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราว ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เช่นเดิม แต่ทั้งนี้ได้เพิ่มหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้สามารถทำหน้าที่แทนคณะองคมนตรี

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 25 “ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา นี้ ถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ตามความในมาตรา 19 หรือ มาตรา 20 ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน แต่ถ้าไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวนี้ ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน

ในกรณีประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในวรรคก่อน ให้นำบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับ”

ในกรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ปรากฏใน มาตรา 18¹¹ มาตรา 19¹² และมาตรา 23¹³ อย่างไรก็ตาม มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้นที่ได้เพิ่มบทบาทหน้าที่เหล่านี้ให้กับคณะรัฐมนตรี เพราะนับแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา ได้มีการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 กลับมาใช้และถูกส่งต่อไปในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 บัญญัติว่า

มาตรา 18 “ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 17 ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในกรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนคณะองคมนตรีตามความในวรรคแรก”

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 บัญญัติว่า

มาตรา 19 “ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 หรือมาตรา 18 ก็ดี ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามความในมาตรา 17 หรือมาตรา 18 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งก็ดี ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว

ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว

ในกรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนประธานองคมนตรีตามความในวรรคแรก”

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 บัญญัติว่า

มาตรา 23 “ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรานี้ ถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามความในมาตรา 17 หรือมาตรา 18 ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน แต่ถ้าไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวนี้ ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในวรรคก่อน ให้นำบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับ

ในกรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนคณะองคมนตรี หรือประธานองคมนตรีแล้วแต่กรณี”

ต่อมาได้มีการแก้ไขกระบวนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 17¹⁴ ได้เพิ่มให้วุฒิสภามีอำนาจทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบแทนสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ แต่บทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีและประธานองคมนตรีไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด แม้มีบทบัญญัติที่ได้ถูกปรับแก้ไข คือมาตรา 20¹⁵ กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และพระมหากษัตริย์มิได้แต่งตั้งพระรัชทายาทตามกฎหมายเจียรบาล พ.ศ. 2467 ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ แต่การนี้จะเสนอพระนามของพระราชธิดาก็ได้

การเพิ่มเติมบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาและการปรับเพิ่มให้คณะองคมนตรีสามารถเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์เป็นพระราชธิดาได้ถูกส่งต่อไปยังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกลับไม่ได้กระทบต่อสาระสำคัญต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการเสนอชื่อผู้สำเร็จราชการฯ รวมถึงการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อ

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า

มาตรา 17 “ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา 16 ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง”

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า

มาตรา 21 “ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎหมายเจียรบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบและให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง และเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา 20 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตอนวรรคหนึ่ง หรือให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง”

รัฐสภาแต่อย่างใด นอกจากนี้ บทบาทของประธานองคมนตรีในการดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ช่วงคราวก็มิได้ถูกลดทอนลงแต่ยังคงไว้ซึ่งสาระสำคัญที่ได้จากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ตามเดิม

การเข้ามามีบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งของผู้สำเร็จราชการฯ มีจุดเริ่มต้นจากคณะอภิรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และได้ถูกปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่อีกครั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นั้น ได้กลายเป็นการวางรากฐานอำนาจหน้าที่ใหม่ของคณะองคมนตรีและถูกส่งต่อยังรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จึงทำให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้มีการสร้างคำอธิบายเพื่อทำความเข้าใจต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งคณะอภิรัฐมนตรี และคณะองคมนตรี ดังนี้

5.1.1 คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อบทบาทของ “คณะอภิรัฐมนตรี” ในฐานะผู้สำเร็จราชการฯ

ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถจะทรงบริหารพระราชภาระตามรัฐธรรมนูญในกรณี หนึ่ง พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ (พระชนมายุไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์) สอง พระมหากษัตริย์ไม่ได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร สาม พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้เนื่องจากเหตุหนึ่งเหตุใด ไม่ว่าจะเป็กรณีใดก็ตาม จะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ และในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการฯ ทั้งนี้ ไพโรจน์ อธิบายบทบาทของคณะอภิรัฐมนตรีที่แสดงให้เห็นบริบททางประวัติศาสตร์ ที่มีการผลัดเปลี่ยนของตัวบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรีให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ว่า

“...ในสมัยใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 (รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 – ผู้ศึกษา) ให้ถือว่าคณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ (ตามมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้)

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (คือฉบับที่ 5) (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 – ผู้ศึกษา) ตามมาตรา 10 ใช้วิธีแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงคนเดียว และตามมาตรา 180 ในวาระเริ่มแรกให้ประธานอภิรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งขึ้น ฉะนั้นจึงเป็นอันว่าไม่มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป และก็ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น 3 ครั้งแล้ว ครั้งแรกแต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร (ประกาศประธานรัฐสภาลงวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2492) ครั้งที่สองเมื่อพระมหากษัตริย์เมื่อพระมหากษัตริย์รัชกาลปัจจุบันไม่ประทับอยู่ใน

ราชอาณาจักร ได้ทรงแต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระชัยนาทนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา (ประกาศพระราชโองการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2493) และครั้งที่สามเมื่อกรมพระชัยนาทนเรนทรสิ้นพระชนม์ก็ได้มีการแต่งตั้งพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา (ประกาศประธานรัฐสภา ลงวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2494)”¹⁶

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2492 จนกระทั่ง พ.ศ. 2494 ตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระมหากษัตริย์ล้วนเป็นบุคคลที่มาจากตำแหน่งอภิรัฐมนตรีหรือองคมนตรี¹⁷ ทั้งสิ้น

คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อบทบาทของคณะอภิรัฐมนตรีในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ พบว่า คำนึงถึง อินทชาติ อธิบายทบัญญัติที่กำหนดให้อภิรัฐมนตรีสามารถรับตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการฯ แต่ไม่ปรากฏการถกเถียงต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด ว่า

“...อภิรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ และถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ทันที (มาตรา 10) และในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง ยังไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรี

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University
All Rights Reserved

¹⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 179.

¹⁷ คณะอภิรัฐมนตรีไทยในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

1. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ กรมพระยาชัยนาทนเรนทร
2. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร
3. พลเอก พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอลองกฎกรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์
4. เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา)
5. พระยามานวราชเสวี (ปลอด ณ สงขลา)

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 คณะอภิรัฐมนตรีชุดนี้ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะองคมนตรี

เข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว จนกว่าจะมีการประกาศแต่งตั้งผู้สืบสันตติวงศ์...”¹⁸

นอกจากการให้คำอธิบายที่มีลักษณะให้คำอธิบายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การให้คำอธิบายของกรมหลวงเทเวศร์ราชา ได้ต่างออกไปด้วยตั้งข้อสังเกตในความแตกต่างของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ว่า

“รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ‘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (ฉบับชั่วคราว) เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างขึ้นเองส่วนข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างกลไกในการปกครองเพิ่มขึ้น คือบัญญัติให้มีคณะอภิรัฐมนตรี 5 คน ทำหน้าที่ “ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์...เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทุกสาขา” และกำหนดให้อภิรัฐมนตรีเท่านั้นมีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ใน มาตรา 10 อีกว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที” แต่ก็ไม่ปรากฏว่าคณะอภิรัฐมนตรีได้ช่วยทำประโยชน์ให้แก่การปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นพระมหากษัตริย์ซึ่งคณะอภิรัฐมนตรีมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาก็มิได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และเพราะคณะอภิรัฐมนตรีก็มิได้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้คณะอภิรัฐมนตรีจึงทำหน้าที่แทนพระองค์เท่านั้น”¹⁹

ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กำหนดให้การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ จะต้องแต่งตั้งเพียงคณะอภิรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้ บริบททางการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2490 คณะอภิรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ได้ทันทีเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมิได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร แต่กลับไม่พบการถกเถียงในบทบาทหน้าที่นี้ของคณะอภิรัฐมนตรีว่าจะเป็นการขัดต่อระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

¹⁸ คันถ์ชิต อินทชาติ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 157 – 158.

¹⁹ กรมหลวงเทเวศร์ราชา, *ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย*, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2517), หน้า 53.

การให้คำอธิบายของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณและวิญญู เครื่องงาม ได้แสดงให้เห็นการวางรากฐานในกระบวนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ที่ได้กลายเป็นต้นแบบให้ก่อเกิดแนวคิดและอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

“...มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที”

นับเป็นกลไกการปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์และเป็นแนวความคิดก่อให้เกิดคณะองคมนตรีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2492) มาตรา 13-17 และมาตรา 20 และฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบัน...”²⁰

การให้คำอธิบายในทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรี ยังปรากฏในคำอธิบายของปิยนุตร แสงกนกกุล ที่ศึกษาประวัติศาสตร์ต้นกำเนิดของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีจุดเริ่มต้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ที่จัดตั้งให้มีคณะอภิรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ และยังทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ

“...หลังการรัฐประหารของจอมพลผิน ชุณหะวัณ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ฉบับชั่วคราวหรือที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ร่ม” ได้จัดตั้ง “อภิรัฐมนตรี” ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารราชการในพระองค์และถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็น “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้...”²¹

จากการพิจารณาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ พบว่า การให้คำอธิบายต่อบทบาทหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรี ซึ่งนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้ให้คำอธิบายในทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการเข้ารับบทบาทหน้าที่ผู้สำเร็จ

²⁰ วิญญู เครื่องงาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520, (กรุงเทพฯ : นานีอักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 70.

²¹ ปิยนุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2550), หน้า 67.

ราชการฯ ของคณะอภิรัฐมนตรีพอสมควรแต่กลับไม่พบการวิพากษ์บทบาทของคณะอภิรัฐมนตรีกับการพิจารณาหลักการประชาธิปไตยที่ให้คำอธิบายอย่างละเอียดแต่อย่างใด

5.1.2 คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อการดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของประธานองคมนตรี

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 กำหนดให้กรณีที่ผู้สำเร็จราชการฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราว²² และในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ตามมาตรา 25 กล่าวคือ ถ้าไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการฯ พลางไปก่อน²³ จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งประธานองคมนตรีกลายเป็นตำแหน่งที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่ออุดช่องว่างในช่วงเวลาที่ไม่ใช่พระมหากษัตริย์ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารประเทศได้ ฉะนั้น การเกิดขึ้นของอำนาจหน้าที่ของประธานองคมนตรีก็อีกเป็นประเด็นหนึ่งที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้มีการให้คำอธิบายไว้ โดยสามารถแบ่งการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อเรื่องอำนาจหน้าที่ของประธานองคมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ได้ 3 ประเด็น ดังนี้

1.) กรณีที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ หรือผู้สำเร็จราชการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

หยุด แสงอุทัย อธิบายเกี่ยวกับกรณีพระมหากษัตริย์ไม่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ หรือไม่สามารถแต่งตั้งได้ ซึ่งส่งผลให้ประธานองคมนตรีต้องรับตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราว ว่า

“...กรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่แต่งตั้งตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่นเจ็บหรือถึงแก่กรรม เพื่อจะไม่ให้มีการขาดผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ แม้แต่ขณะใดขณะหนึ่ง มาตรานี้จึงกำหนดให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวได้ทันที ทั้งนี้จุนกว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้แต่งตั้งไว้ตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 จะปฏิบัติหน้าที่ได้หรือได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นใหม่ (เช่นในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถึงแก่ความตาย โดยปัจจุบันทันด่วน ก็ต้องแต่งตั้งขึ้นใหม่) ขอให้สังเกตว่า วรรคสองนี้เป็นแต่ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่แทน

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 21

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 25

เท่านั้น ไม่ใช่ให้ 'เป็น' ผู้สำเร็จราชการฯ ทั้งนี้เพราะผู้สำเร็จราชการฯ ตัวจริง ซึ่งแต่งตั้งไว้ตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ยังมีตัวอยู่ เช่นอาจหายป่วยและปฏิบัติหน้าที่ประธานองคมนตรีเมื่อใดก็ได้...²⁴

การให้คำอธิบายของหยุด ได้ให้ข้อสังเกตต่อการสิ้นสุดการทำหน้าที่แทนผู้สำเร็จราชการฯ ของประธานองคมนตรี ว่า จะสิ้นสุดการทำหน้าที่ก็ต่อเมื่อผู้สำเร็จราชการฯ “ตัวจริง” สามารถกลับมาปฏิบัติหน้าที่ได้ดังเดิม หรือหากเป็นกรณีที่ผู้สำเร็จราชการฯ ถึงแก่ความตาย จะต้องเข้าสู่กระบวนการสรรหาผู้สำเร็จราชการฯ ใหม่ในทันที ซึ่งระหว่างกระบวนการนี้ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการฯ เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ขณะที่ มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ให้คำอธิบายต่อกรณีการเข้าดำรงเป็นผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของประธานองคมนตรี ว่า เป็นการอุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นได้ ส่งผลให้การเข้าเป็นผู้สำเร็จราชการแทนนั้น ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

“...มาตรานี้เป็นการอุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นได้ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 18 และมาตรา 19 สำหรับกรณีตามมาตรา 19 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเองนั้นอาจเกิดช่องว่างได้ เช่นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้วรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ ส่วนกรณีตามมาตรา 19 ซึ่งประธานรัฐสภาประกาศแต่งตั้งนั้น อาจจะมีช่องว่างก็ได้ในเมื่อการดำเนินการแต่งตั้งยังไม่เสร็จสิ้น ในระหว่างเวลาช่วงว่างเหล่านี้ ประธานองคมนตรีจะได้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน การเข้าเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประธานองคมนตรีนั้น เป็นการเข้าไปเป็น โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้ง และไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา กล่าวคือเป็นไปโดยผลของบทบัญญัติแห่งมาตรานี้...²⁵

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ของประธานองคมนตรีเมื่อดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวไว้ ประเด็นนี้ มีชัย ได้ให้คำอธิบายต่อระยะเวลาการสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้แต่มีการให้คำอธิบายที่ต่างไปจากหยุด ซึ่งถือเป็นประเด็นที่น่าสนใจ

²⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา), (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บารุงสาส์น, 2511), หน้า 119-120.

²⁵ มีชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา, (พระนคร : เกษมบรรณกิจ, 2511), หน้า 43-44.

เนื่องจากถือเป็นการตีความต่อบทบัญญัติที่แตกต่างกัน โดยมีชัย ใค้อธิบายต่อระยะเวลาการทำหน้าที่
ผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของประธานองคมนตรีว่า

“...ปัญหามีว่าถ้าการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ของผู้สำเร็จราชการ
แทนพระองค์เป็นการถาวร จะทำอย่างไรในเรื่องนี้ ถ้าผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์มิได้ลาออก และไม่มีการถอดถอนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
หน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประธานองคมนตรีก็เห็นจะต้อง
เป็นอยู่ตลอดไปจนกว่าพระมหากษัตริย์จะกลับบริหารพระราชภาระได้...”²⁶

ด้าน กวี อิศริวรรณ ให้คำอธิบายต่อกรณีการดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของ
ประธานองคมนตรีที่มีลักษณะคำอธิบายเช่นเดียวกับมีชัย ว่า เป็นการอุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นได้ใ
การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ

“...บทบัญญัตินี้ชี้ชัดว่าประมุขของประเทศไทยนั้นว่างวัน ไม่ได้ ผู้ที่จะ
ดำรงตำแหน่งประมุขแทนพระองค์พระมหากษัตริย์มีอยู่ 2 ท่านคือ

1. ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. ประธานองคมนตรี

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะพึงมีได้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์
ไม่ทรงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา 16, 17 ส่วนในมาตรานี้ได้เห็นว่า
หากยังตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ทัน ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จ
ราชการแทนที่ก็คือ ประธานองคมนตรี แต่เมื่อประธานองคมนตรีรับหน้าที่
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ตำแหน่งเดิมที่เป็นอยู่ต้องรับภาระให้
องคมนตรีเลือกประธานองคมนตรีขึ้นมา ทั้งนี้คงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา
10 บัญญัติที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งประธานองคมนตรี
เนื่องจากเป็นกรณีพิเศษชั่วคราว (โปรดดูมาตรา 10) บทบัญญัติในมาตรานี้
เป็นการอุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นได้ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเองนั้นอาจจะเกิดช่องว่างได้ เช่น
พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้วรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบหรือในกรณีที่
การดำเนินการแต่งตั้งยังไม่เสร็จสิ้น ในระหว่างช่วงเวลาเหล่านี้ ประธานองค
มนตรีจะได้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน การเข้าเป็นโดยไม

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

ต้องมีการแต่งตั้งและไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา กล่าวคือเป็นไป
โดยผลของบทบัญญัติแห่งมาตรานี้...²⁷

การเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของประธานองคมนตรีไม่ว่าจะมาจากกรณี
ที่อยู่ในระหว่างการสรรหาผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ หรือระหว่างที่ผู้สำเร็จราชการฯ
ไม่สามารถปฏิบัติงานได้นั้น การเข้าดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของประธานองคมนตรี
ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดล้วนเป็นเข้าสู่ตำแหน่งโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้งสิ้น แต่จากการให้
การอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญทั้งสองท่านนั้นได้ให้เหตุผลไปในทิศทางเดียวกันว่า
บทบัญญัติมาตรานี้เกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังไม่พบ
การถกเถียงของนักวิชาการใดที่จะพิจารณาหรือเสนอให้ตำแหน่งอื่นที่นอกเหนือจากตำแหน่ง
ประธานองคมนตรีให้สามารถเข้าทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวแต่อย่างใด

2.) กรณีระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศผู้สืบราชสันตติวงศ์ และไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ

ไพโรจน์ ชัยนาม ตั้งข้อสังเกตต่อการรับหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของประธาน
องคมนตรีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยไม่ผ่านการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาใน
กรณีนี้ว่า

“...เป็นที่น่าสังเกตเหมือนกันว่า เมื่อเราถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจาก
ปวงชนชาวไทย และสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย
การสืบราชสมบัติก็ดี การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ดี ต้องได้รับความ
เห็นชอบจากสภาเสียก่อนแล้ว ด้วยเหตุใดเราจึงมิได้มีบทบัญญัติให้สภาได้เข้า
มาประชุมทันทีในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง เพราะควรจะเป็นการจำเป็น
อย่างยิ่งที่จะต้องมีผู้แทนของปวงชนเข้ามาควบคุมกิจการงานของประเทศ ใน
ระหว่างเวลาและ โอกาสเช่นนั้น การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ซึ่งอาจจะ
ไม่ใช่ผู้ที่สภาให้ความเห็นชอบก็ได้) เช่น ประธานองคมนตรีซึ่งขึ้นเป็น
ผู้สำเร็จราชการ โดยอัตโนมัติตาม และคณะรัฐมนตรีดำเนินกิจการบ้านเมือง
โดยปราศจากการควบคุมดูแลของสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลานานและใน
โอกาสเช่นนั้นไม่สู้ดีนัก”²⁸

²⁷ กวี อิศวรธรรม, *ปริทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย*, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2529), หน้า 51-52.

²⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของ
ประเทศไทย ตอนที่ 1*, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 183.

ไพโรจน์ ตั้งข้อสังเกตต่อการให้อำนาจแก่ประธานองคมนตรีให้สามารถเข้าดำรงตำแหน่ง
ผู้สำเร็จราชการฯ โดยที่รัฐสภาไม่ได้ให้ความเห็นชอบจึงทำให้เกิดข้อกังวลว่าการดำรงตำแหน่ง
ผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของประธานองคมนตรีซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีจุดเชื่อมโยงกับรัฐสภาการรับ
ตำแหน่งนี้จะเป็นการทำให้รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการทำงานได้ จึงทำให้ช่วง
ระยะเวลาดังกล่าวกลายเป็นช่วงเวลาแห่งสุญญากาศที่อำนาจของรัฐสภาไม่สามารถควบคุมการทำงาน
ของฝ่ายบริหารได้

นอกจากนี้ ไพโรจน์ ยังได้ตั้งข้อสังเกตต่อบทบาทการเป็นผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของ
ประธานองคมนตรีในคำอธิบายรัฐธรรมนูญเรื่อง สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของ
ต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย²⁹ แต่มีลักษณะการให้คำอธิบายเป็นไปตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ

ศักดิ์ ไทยวัฒน์ ได้ให้คำอธิบายต่อการทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ของประธานองคมนตรีใน
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495³⁰ กรณีนี้ว่า

“...ในมาตรา 23 นี้วรรคต่อๆ ไป ได้กำหนดให้มีผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ หมายความว่า
ว่า เมื่อราชบัลลังก์ว่างลงก็ให้มีประมุขหรือผู้แทนของรัฐอยู่มิให้ว่างลง

²⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, คณะ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 154.

³⁰ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เป็นรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น (นับตั้งแต่
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา) เพราะมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้สามารถกระทำแทนคณะ
องคมนตรีได้ในกรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี

มาตรา 23 “ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎ
มณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อ
สภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้
ประธานสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา 23 นี้ ถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จ
ราชการแทนพระองค์ไว้ตามความในมาตรา 17 หรือมาตรา 18 ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
ไปพลางก่อน แต่ถ้าไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวนี้ ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ไปพลางก่อน

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในวรรคก่อน ให้นำบทบัญญัติ
มาตรา 19 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับ

ในกรณีที่ไม่มีคณะองคมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนคณะองคมนตรี หรือประธานองคมนตรี
แล้วแต่กรณี”

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในตอนนี้เป็นประการแรกให้แก่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งตั้งใจไว้ตามมาตรา 17 หรือมาตรา 18 ถ้าไม่มีเช่นนั้นก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าไม่มีคณะองคมนตรีให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่คณะองคมนตรีหรือประธานองคมนตรีแล้วแต่กรณี...”³¹

ตามความเห็นของ หยุต ได้อธิบายเหตุผลต่อการเข้ารับตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ของประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวว่าเพื่อไม่ให้มีการว่างของผู้ที่ทำหน้าที่พระมหากษัตริย์

“...วรรคสอง มีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้มีการว่างผู้ที่ทำหน้าที่พระมหากษัตริย์ (*inter regnum*) โดยกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(1) ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศพระองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์เป็นพระมหากษัตริย์ตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน ซึ่งหมายความว่าประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยอัตโนมัติ นับตั้งแต่วันที่เกิดกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงซึ่งมิได้ในกรณี 2 กรณีคือ (1) โดยการเสด็จสวรรคตของพระมหากษัตริย์และ (2) โดยการสละราชสมบัติ

(2) แต่วรรคสองยกเว้นไว้ว่า ถ้าได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 อยู่แล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ได้รับแต่งตั้งก็ไม่หมดฐานะความเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปคงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปได้ และในกรณีที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่แล้ว ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ก็ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปเช่นเดียวกัน ทั้งนี้จนกว่าจะได้ประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ จะเห็นได้ว่า วรรคสองนี้มีลักษณะเป็นข้อยกเว้น เพราะเมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตไปแล้ว หรือทรงสละราชสมบัติไปแล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งพระองค์แต่งตั้งขึ้นก็ดี หรือมีการแต่งตั้งขึ้นแทนพระองค์ก็ดีควรจะหมดหน้าที่ไปตามพระมหากษัตริย์ด้วยเช่นเดียวกัน ประธานองคมนตรีที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระมหากษัตริย์ที่ได้ทรงสวรรคต หรือทรงสละราชสมบัติไปแล้วก็ควรจะหมดหน้าที่เช่นเดียวกัน แต่โดยที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่

³¹ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2499), หน้า 29.

ได้แต่งตั้งไว้ตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ได้แต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของ
รัฐสภาและประธานองคมนตรี

ถึงแม้จะแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ที่ได้เสด็จสวรรคต หรือสละราช
สมบัติไปแล้วก็เป็นผู้ทรงเกียรติยศอันสูงสุด วรรคสองนี้จึงกำหนดให้เป็น
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปจนกว่าจะได้มีการประกาศผู้สืบราชสันตติ
วงศ์...³²

จากการให้คำอธิบายของหยุด จะพบว่า มาตรา 18 และ 19 เป็นมาตราที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้มี
ผู้ทำหน้าที่พระมหากษัตริย์อยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเกิดเหตุขึ้นในระหว่างที่พระมหากษัตริย์เสด็จ
สวรรคต หรือสละราชสมบัติก็ตาม เพื่อให้ป้องกันไม่ให้เกิดการขาดช่วงของผู้ทำหน้าที่พระมหากษัตริย์
เว้นแต่จะได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ไว้ก่อนแล้ว ผู้สำเร็จราชการฯ นั้นก็สามารถเข้าปฏิบัติ
หน้าที่ได้ทันที

มิชัย ฤชุพันธุ์ ได้ให้คำอธิบายในลักษณะที่สอดคล้องกับ หยุด ว่าเป็นการบัญญัติเพื่ออุดช่อง
โหว่ของการขาดพระมหากษัตริย์

“...ปัญหามีว่า ในระหว่างที่ราชบัลลังก์ว่างลงและการดำเนินการ
อัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นเสวยราชยังไม่เรียบร้อยมีหมายความว่า
ประเทศจะต้องขาดพระมหากษัตริย์หรือ เรื่องนี้ความในวรรคสองได้บัญญัติ
อุดช่องโหว่ไว้ กล่าวคือในระหว่างเวลาดังกล่าวประธานองคมนตรีต้องเป็น
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน คณะองคมนตรีชุดนี้ ได้แก่คณะ
องคมนตรีที่พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนได้ทรงแต่งตั้งไว้ ซึ่งแม้จะเปลี่ยน
องค์พระมหากษัตริย์ก็ตาม คณะองคมนตรีนั้นก็ยังไม่พ้นตำแหน่ง จนกว่า
พระมหากษัตริย์จะได้มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งองคมนตรี
หรือองคมนตรีลาออกหรือตาย แต่ถ้าเป็นกรณีราชบัลลังก์ว่างลงในขณะที่มี
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 หรือระหว่างที่
ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง

³² หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร
: บารุงสาส์น, 2511), หน้า 127-129.

ก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ๆ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป จนกว่าจะได้ประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นใหม่...”³³

ทั้งนี้ การให้คำอธิบายได้แสดงให้เห็นการเปลี่ยนผ่านของคณะองคมนตรีในห้วงเวลาที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต ซึ่ง มีชัย ได้ตีความว่าคณะองคมนตรียังไม่พ้นจากตำแหน่งจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการให้ออกจากตำแหน่ง แสดงว่า ในช่วงเวลาที่ราชบัลลังก์ว่างลงคณะองคมนตรีมีบทบาทอย่างสำคัญที่จะสานต่อให้มีพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่สืบเนื่องต่อไป

อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายในลักษณะที่เป็นการตีความต่อบทมาตรานี้ได้ขาดหายไป แต่พบการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่แตกต่างออกไป โดยมีการให้คำอธิบายเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น อาทิ การให้คำอธิบายของวิญญู เครืองาม และ มานิตย์ จุมปา³⁴

“...ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ เช่นอยู่ระหว่างที่คณะองคมนตรีพิจารณารายพระนาม ผู้มีสิทธิหรืออยู่ระหว่างที่รัฐสภากำลังพิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน เว้นแต่จะมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่ก่อนแล้วก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป...”³⁵

3.) การห้ามดำรงตำแหน่งประธานองคมนตรีขณะปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานองคมนตรีให้สามารถดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวได้ ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้มีการบัญญัติห้ามไม่ให้ประธานองคมนตรีดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ในคราวเดียวกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดคณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว³⁶ และเป็นที่ยอมรับกันดีว่าบทบัญญัตินี้ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับในเวลาต่อมา ฉะนั้น ประเด็นนี้จึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้ให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ

³³ มีชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษมบรรณกิจ, 2511), หน้า 59 – 60.

³⁴ ลักษณะการให้คำอธิบายเช่นนี้ พบในงานของมานิตย์ จุมปา หลายเล่ม อาทิ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), หน้า 100 และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท วี. พรินท์ (1991) จำกัด, 2555), หน้า 106.

³⁵ วิญญู เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 362.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 21

หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายต่อการกำหนดห้ามไม่ให้ประธานองคมนตรีปฏิบัติหน้าที่ขณะดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทน ว่า

“...วรรคสามบัญญัติไว้เพื่อป้องกันมิให้ขาดผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานองคมนตรี ประธานองคมนตรีย่อมมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้หลายอย่าง เช่น ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีตามมาตรา 13 เป็นต้น ฉะนั้นเมื่อประธานองคมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ชั่วคราว เช่นเจ็บหรือต้องทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เสียชั่วคราว ประธานองคมนตรีย่อมจะทำหน้าที่ประธานองคมนตรีไม่ได้ เช่น จะแต่งตั้งองคมนตรีเองในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสียเองตามมาตรา 13 ย่อมทำไม่ได้ โดยเหตุนี้วรรคสามของมาตรานี้จึงห้ามมิให้ประธานองคมนตรีที่เป็นหรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีต่อไป และในกรณีที่ประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่นเพราะเจ็บป่วยหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระมหากษัตริย์ไปพลางก่อนดังกล่าวนี้ มาตราที่กำหนดให้องคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว ทั้งนี้จนกว่าประธานองคมนตรีจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งประธานองคมนตรีขึ้นใหม่”³⁷

ส่วน มิชัย ฤชุพันธุ์ ให้คำอธิบายต่อกรณีการห้ามไม่ให้ประธานองคมนตรีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการฯ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีเช่นกัน พร้อมกับให้คำอธิบายต่อการแต่งตั้งองคมนตรีที่จะดำรงตำแหน่งประธานองคมนตรีชั่วคราวด้วย ว่า

“...บทบัญญัติในวรรคสามเป็นการห้ามมิให้ประธานองคมนตรีซึ่งต้องไปเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่งหรือต้องทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคสอง ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองคมนตรี แต่การห้ามนี้มีได้หมายความว่า ประธานองคมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งประธานองคมนตรีไปเลยก็หาไม่ แต่เป็นการห้ามมิให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเท่านั้น ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ประธานองคมนตรีนั้นบทบัญญัติในวรรคนี้ให้องคมนตรีเลือกองคมนตรีด้วยกันทำหน้าที่ประธานองคมนตรีชั่วคราว โปรดสังเกตว่าในการแต่งตั้งประธานองคมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (ดูมาตรา 12) แต่ตามมาตรานี้ให้องคมนตรีเลือกกันเอง ทั้งนี้เห็นจะเป็นด้วยเป็นการเลือกให้ทำ

³⁷ อ้างแล้ว, หยุด แสงอุทัย, หน้า 120-121.

หน้าที่ประธานเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการเลือกให้เป็นประธาน อีกประการหนึ่ง ประธานองคมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนั้นก็ยังคงเป็นประธานอยู่ เพียงแต่จะทำหน้าที่ในฐานะประธานองคมนตรีไม่ได้เท่านั้น...”³⁸

กวี อิศริวรรณ ได้อธิบายถึงผู้ทำหน้าที่ประธานองคมนตรีชั่วคราวที่มาจาก การเลือกของ องคมนตรีในลักษณะเช่นเดียวกับ มีชัย ฤชุพันธุ์ ว่า เป็นเพียงการเลือกให้ทำปฏิบัติหน้าที่ประธาน องคมนตรีเท่านั้นมิใช่เป็นการเลือกประธานองคมนตรี โดยองคมนตรีที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งให้เป็น ประธานองคมนตรียังคงอยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในเวลาขึ้น

“... บทบัญญัติในวรรคสามเป็นการห้ามมิให้ประธานองคมนตรี ซึ่ง ต้องไปเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องทำหน้าที่ซ้อนสองตำแหน่ง จึง บัญญัติให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่งประธานองคมนตรีไปก่อนชั่วคราว ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ประธานองคมนตรีนั้น บทบัญญัติในวรรคนี้ให้ องคมนตรีเลือกองคมนตรีด้วยกันทำหน้าที่ประธานองคมนตรีชั่วคราว โปรด สังเกตว่าในการแต่งตั้งประธานองคมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่ ความมาตราบนี้องคมนตรีเลือกกันเอง ทั้งนี้เห็นจะเป็นการเลือกให้ทำหน้าที่ ประธานเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการเลือกให้เป็นประธาน อีกประการหนึ่งประธาน องคมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนั้นก็ยังคงเป็นอยู่ เพียงแต่จะทำหน้าที่ ในฐานะประธานองคมนตรีไม่ได้เท่านั้น...”³⁹

การให้คำอธิบายของ หยุต แสงอุทัย, มีชัย ฤชุพันธุ์ และ กวี อิศริวรรณ ต่างให้คำอธิบายไปใน ทิศทางที่คล้ายคลึงในเรื่องวิธีการคัดเลือกผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานองคมนตรีว่า เป็นเพียงการ เลือกบุคคลให้ทำหน้าที่แทนเท่านั้น แต่มิได้เป็นการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธาน องคมนตรีแทนองคมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ แต่ทั้งนี้ มีเพียง หยุต เท่านั้นที่ให้ คำอธิบายต่อการห้ามมิให้ประธานองคมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการฯ ใช้อำนาจหน้าที่ ของประธานองคมนตรี เนื่องด้วยตำแหน่งประธานองคมนตรีเดิมเป็นตำแหน่งที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ในหลายกรณี ฉะนั้น หากไม่มีบทบัญญัติในการห้ามก็จะทำ ให้ประธานองคมนตรีที่ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ นั้นสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ อย่างสมบูรณ์ จึงทำให้รัฐธรรมนูญต้องมีการบัญญัติห้ามไว้

³⁸ มีชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา, (พระนคร : เกษมบรรณกิจ, 2511), หน้า 45.

³⁹ กวี อิศริวรรณ, ปิรทรรคนรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2529), หน้า 52.

5.1.3 คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อบทบาทของคณะองคมนตรีในการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์

นอกจาก คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อหน้าที่ของประธานองคมนตรีที่ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวได้แล้วนั้น ยังพบว่ามีการอธิบายต่อหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ได้บัญญัติเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ที่กำหนดให้คณะองคมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สำเร็จราชการฯ⁴⁰ และหน้าที่การเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์⁴¹ โดยทั้งสองกรณีนี้คณะองคมนตรีได้มีหน้าที่คัดเลือกและเสนอชื่อต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นต้นมา อำนาจหน้าที่นี้ได้ถูกส่งต่อไปในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งจากการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญนั้นมีประเด็นการถกเถียงที่น่าสนใจในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อรัฐสภา⁴² ฉะนั้น ในการศึกษาต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์เพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา⁴³ เท่านั้น

การขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยนั้น หากพระมหากษัตริย์พระองค์เดิม ไม่ได้แต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ จะทำให้เกิดช่องว่างของตำแหน่งพระมหากษัตริย์ จึงทำให้จะต้องมีการสรรหาผู้สืบราชสันตติวงศ์พระองค์ต่อไป โดยนับแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับต่างได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์เป็นของคณะองคมนตรี แต่ทั้งนี้หน้าที่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตกเป็นของรัฐสภา ซึ่งนักวิชาการรัฐธรรมนูญ

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 20.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 25.

⁴² ส่วนการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการเสนอชื่อผู้เห็นสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ที่จะต้องยื่นต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบนั้น ได้ปรากฏการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากสาระสำคัญของการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้เน้นการพิจารณาคุณลักษณะของรัฐสภาเป็นสำคัญ ฉะนั้นจึงขอเว้นการศึกษาในประเด็นนี้

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 25 บัญญัติให้กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง ให้คณะองคมนตรีมีหน้าที่เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเจียรบาลต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ แม้จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีตามบทบัญญัตินี้ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม แต่กระนั้นก็เป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับตำแหน่งผู้สำเร็จราชการ เนื่องจากมาตรานี้กำหนดให้ประธานองคมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวได้ในระหว่างที่ไม่มีมีการประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ หรือกรณีที่ไม่มีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงทำให้บทบาทหน้าที่ของประธานองคมนตรีมีความเกี่ยวพันกับผู้สำเร็จราชการแทนด้วย นอกจากนี้ประเด็นการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ของคณะองคมนตรีมีความน่าสนใจเนื่องจากมีการถกเถียงจึงทำให้ต้องมีการศึกษาประเด็นดังกล่าว

อย่างไร โจจัน ซัยนาม⁴⁴ อธิบายว่าการกำหนดหน้าที่ของคณะองคมนตรีต่อการเสนอชื่อพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ล้วนเป็นหลักการที่เป็นหลักประชาธิปไตย

“...หลักประชาธิปไตย (Principe de la démocratie) มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ยืนยันว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย สมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้ซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นตามมาตรา 23 ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเทียบบาลต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ ฯลฯ หลักการเหล่านี้ล้วนเป็นหลักของประชาธิปไตยทั้งสิ้น...”⁴⁵

สำหรับ ศักดิ์ ไทยวัฒน์ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการบัญญัติให้คณะองคมนตรีมีหน้าที่เสนอชื่อพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อรัฐสภาในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง ว่า

“... มีข้อพึงสังเกตอยู่ 3 ประการ คือ

1. ผู้เสนอพระนามนั้นหาใช่รัฐบาล หรือ สภาผู้แทนราษฎรไม่กลับเป็นคณะองคมนตรีซึ่งเป็นบุคคลที่มีได้เกี่ยวข้องกับการเมือง...”⁴⁶

ส่วน หยุต แสงอุทัย⁴⁷ ให้คำอธิบายต่อบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ ว่า

⁴⁴ ทั้งนี้คำอธิบายของโจจัน ซัยนาม ที่ได้อธิบายต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีตามกรณีนี้ปรากฏขึ้นครั้งแรกใน คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 173 -175. แต่มีลักษณะการให้คำอธิบายเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

⁴⁵ โจจัน ซัยนาม, หนังสือประกอบคำบรรยายวิชาสังคมกับการปกครอง เรื่องรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 13 และ 20.

⁴⁶ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2499), หน้า 29.

⁴⁷ การให้คำอธิบายของ หยุต แสงอุทัย ที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์นี้ได้ถูกตีพิมพ์ในตำราคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญหลายเล่มซึ่งมีลักษณะการให้คำอธิบายที่ใกล้เคียงกับคำอธิบายที่ได้ยกมา อาทิ หยุต แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ, (พระนคร : นำเน็ยการพิมพ์, 2512), หน้า 38 ; หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2516), หน้า 61 และ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบาย

มาตรานี้กำหนดวิธีที่จะพิจารณาหาพระราชวงศ์สืบราชสันตติวงศ์ตาม กฎมณเฑียรบาลฯ โดยมอบให้คณะองคมนตรีเป็นผู้พิจารณา เมื่อคณะ องคมนตรีพิจารณาเห็นว่าตามกฎมณเฑียรบาลฯ ราชสมบัติจะตกอยู่แก่พระ ราชวงศ์พระองค์ใดแล้วก็เสนอพระนามพระราชวงศ์นั้นต่อรัฐสภาเพื่อขอ ความเห็นชอบ ถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานรัฐสภาก็อัญเชิญพระ ราชวงศ์พระองค์นั้นขึ้นสืบราชสันตติวงศ์เป็นพระมหากษัตริย์พระราชวงศ์ พระองค์นั้นก็เป็นพระมหากษัตริย์ตั้งแต่นั้นที่ได้รับอัญเชิญขึ้นทรงราชย์ โดย ไม่ต้องรอพระราชพิธีบรมราชาภิเษก และประธานรัฐสภาจะได้ประกาศการ ทรงราชย์ให้ประชาชนทราบต่อไป

ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะองคมนตรีมีหน้าที่เสนอ พระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์พระองค์ที่ถัดไปต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และจะต้องกระทำเช่นนี้จนกว่ารัฐสภาจะ ได้ให้ความเห็นชอบ...⁴⁸

จากคำอธิบายของ หยุต ที่เห็นว่าอำนาจหน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สำเร็จราชการฯ จะตกเป็น หน้าที่ของคณะองคมนตรี โดยแท้ อย่างไรก็ตาม คณะองคมนตรีจะสามารถคัดเลือกผู้สืบราชสันตติ วงศ์ได้ตามที่กฎมณเฑียรบาลกำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อคณะองคมนตรีได้เสนอชื่อผู้สืบราชสันตติ วงศ์ต่อรัฐสภาแล้ว หน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบจะตกเป็นของรัฐสภาเสมอ หากรัฐสภาไม่ ลงมติให้ความเห็นชอบต่อรายชื่อที่คณะองคมนตรีเสนอ คณะองคมนตรีจะต้องเสนอพระนามผู้สืบ ราชสันตติวงศ์ที่ถัด ไปจนกว่ารัฐสภาจะ ให้ความเห็นชอบ ซึ่ง มีชัย ฤชุพันธ์ ก็ได้มีการให้คำอธิบายใน ลักษณะที่คล้ายคลึงกับ หยุต แสงอุทัย โดยอธิบายว่า หากกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบต่อพระ นามที่คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอ คณะองคมนตรีจะต้องเสนอพระนามของผู้สืบราชสันตติวงศ์ถัดไป

“...มาตรานี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ขึ้นเสวยราช กล่าวคือคณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอพระนามของผู้มีสิทธิ สืบราช สันตติวงศ์ตามหลักเกณฑ์ในกฎมณเฑียรบาล ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ถ้ารัฐสภาเห็นชอบด้วยต่อผู้ที่คณะองคมนตรีเสนอพระนามมา ประธานรัฐสภา ก็มีหน้าที่อัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นเสวยราชแล้วประกาศให้ประชาชน ทราบ แต่ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับผู้ที่คณะองคมนตรีเสนอพระนาม ก็เป็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 66.

⁴⁸ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บำรุงสาส์น, 2511), หน้า 126.

หน้าที่ของคณะองคมนตรีจะเสนอชื่อผู้ที่อยู่ในลำดับถัดไปต่อรัฐสภาใหม่
จนกว่ารัฐสภาจะเห็นชอบด้วย...⁴⁹

นอกจากนี้ วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายการทำหน้าที่ของคณะองคมนตรีในกรณีที่ราชบัลลังก์
ว่างลงในลักษณะที่ใกล้เคียงกันว่า

“...ตามรัฐธรรมนูญในขณะนี้ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อราชบัลลังก์ว่างลง ให้
คณะองคมนตรีพิจารณาพระนามผู้มีสิทธิลำดับแรกในการสืบราชสมบัติตามกฎหมาย
มณฑลเทศาภิบาล เช่นทรงเป็นรัชทายาทตามกฎหมายมณฑลอยู่ก่อนแล้วหรือใน
กรณีไม่มีการตั้งรัชทายาทก็ให้พิจารณาผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายมณฑลหรือ
ตามรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอพระนามต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อขอความ
เห็นชอบ...”⁵⁰

จะเห็นได้ว่า แม้คณะองคมนตรีจะมีหน้าที่เป็นผู้เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์และมี
อำนาจในการคัดสรรผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อรัฐสภาก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่อ
การสืบราชสันตติวงศ์นั้นยังคงเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะให้ความเห็นชอบ ซึ่งถือเป็นการยืนยันต่อ
หลักการดุลพินิจอิสระของรัฐสภา แต่ วิษณุ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า รัฐสภามีข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจดัง
กล่าวคือ รัฐสภาจะไม่สามารถลงมติให้ผู้ที่อยู่นอกบัญชีรายพระนามที่ทำขึ้นตามกฎหมายมณฑลให้
ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์มิได้⁵¹

อย่างไรก็ตามการอธิบายของวิษณุ เครืองาม ในพ.ศ. 2523 ที่อธิบายยืนยันต่อหลักการให้ความ
เห็นชอบของรัฐสภาว่าเป็นดุลพินิจอิสระของรัฐสภา⁵² ในการพิจารณาพระนามผู้มีสิทธิสืบราชสันตติ
วงศ์นั้น กลับมีความแตกต่างออกจากเดิมโดยปรากฏคำอธิบายของวิษณุ เครืองาม ในการพิมพ์ครั้งที่ 3
พ.ศ. 2530 ที่อธิบายว่าเมื่อคณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้มีสิทธิตามกฎหมายมณฑลต่อรัฐสภาแล้ว รัฐสภา
ต้องให้ความเห็นชอบตามรายพระนามของผู้มีสิทธิตามกฎหมายมณฑลที่คณะองคมนตรีเสนอ

“...อำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญเป็นการลงมติ “ให้ความ
เห็นชอบ” (consent) ไม่ใช่การเลือกตั้งหรือสรรหาจึงต้องพิจารณาตามราย
พระนามแห่งผู้มีสิทธิตามกฎหมายมณฑลที่คณะองคมนตรีเสนอ เมื่อรัฐสภา
ให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้น

⁴⁹ มีชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา,
(พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษมบรรณกิจ, 2511), หน้า 58 – 59.

⁵⁰ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 361-362.

⁵¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523), หน้า 181.

⁵² เรื่องเดียวกัน.

ทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้
ประชาชนทราบ การเป็นพระมหากษัตริย์จะเริ่มต้นในวันที่รัฐสภาให้ความ
เห็นชอบนั่นเอง...”⁵³

คำอธิบายลักษณะลดทอนคุณูปนิวจิสระของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหรือไม่
เห็นชอบต่อพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามที่คณะองคมนตรีเสนอนี้ ยังได้ถูกผลิตซ้ำในหนังสือเรื่อง
กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย⁵⁴ นอกจากนี้ วิษณุ ยังได้ตั้งข้อสังเกตกับการบัญญัติอำนาจ
หน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ที่กำหนดให้คณะองคมนตรีเข้ามาทำหน้าที่การ
เสนอผู้มีสิทธิสืบราชสันตติวงศ์ว่ามีความสอดคล้องกับการทำหน้าที่เสนอชื่อผู้สำเร็จราชการฯ โดยทั้ง
สองกรณีล้วนเป็นการมอบหมายหน้าที่แก่สถาบันที่มีความเป็นกลางและไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่ง
เป็นสถาบันที่ถูกกำหนดให้เข้ามาทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎรที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
2475⁵⁵

ทั้งนี้ ในระบอบเวลานับแต่ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ
ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีลักษณะเป็นการให้คำอธิบายที่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากขึ้น
โดยปรากฏในงานของสมคิด เลิศไพฑูรย์ และมานิตย์ จุมปา⁵⁶ ซึ่งได้อธิบายว่า

“...รัฐธรรมนูญมาตรานี้กำหนดหลักการใหม่ขึ้นคือในกรณีที่ราช
บัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาท
ไว้แล้ว ให้รัฐสภารับทราบถึงการขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ขององค์
พระราชทายาทเท่านั้น แต่ในกรณีที่มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ รัฐสภา
จะต้องให้ความเห็นชอบในการที่คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราช
สันตติวงศ์...”⁵⁷

การเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้กับคณะองคมนตรีที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
2492 ได้ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับภายหลังทุกฉบับให้ยอมรับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการ
เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งเป็นที่สังเกตได้ว่า นอกจากการยอมรับบทบาทหน้าที่นี้ของคณะ

⁵³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 362.

⁵⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 80.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

⁵⁶ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), หน้า 100.

⁵⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อสังเกต และเชิงอรรถเรียงมาตราฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : นิติ
ธรรม, 2536), หน้า 41.

องคมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังปรากฏว่าคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญก็ได้ให้คำอธิบายยอมรับบัญญัติหน้าที่ของคณะองคมนตรีเนื่องจากไม่มีการให้คำอธิบายใดที่จะโต้แย้งหรือเสนออำนาจหน้าที่ในการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ให้เป็นของตำแหน่งอื่น เช่น คณะรัฐมนตรี หรือประธานรัฐสภา เป็นผู้ทำหน้าที่แทนคณะองคมนตรีแต่อย่างใด

5.2 การสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาล พ.ศ. 2467

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาการให้คำอธิบายที่มีต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเถียรบาล พ.ศ. 2467 แต่เนื่องจาก กฎหมายเถียรบาล เป็นกฎหมายที่กำกับการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ที่ได้ถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาด้านกำเนิดของกฎหมายเถียรบาลเพื่อที่จะสามารถทำความเข้าใจความแตกต่างของการแก้ไขกฎหมายเถียรบาลทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และระบอบประชาธิปไตยได้

5.2.1 การแก้ไขกฎหมายเถียรบาล พ.ศ. 2467 ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การสืบราชสันตติวงศ์ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เดิมไม่ได้มีระเบียบแบบแผนอันแน่นอนชัดเจน จึงทำให้วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐมาจากการสถาปนาพระราชวงศ์องค์ใดองค์หนึ่งขึ้นปกครองประเทศ เพราะมาจากการกอบกู้บ้านเมืองให้มีอิสรภาพและทรงตั้งพระองค์เองหรือด้วยวิธีการให้ราษฎรสมมติพระองค์ขึ้นโดยตรง หรือยกให้เป็นพระมหากษัตริย์โดยปริยาย ต่อมาวิธีการขึ้นของราชย์ของพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงโดย มักจะใช้วิธีการสืบทอดราชบัลลังก์ด้วยการให้ผู้ที่ป็นเชื้อพระวงศ์ของพระองค์ขึ้นมาดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ หรืออาจใช้วิธีการแต่งตั้งพระรัชทายาทที่กำหนดให้เป็นว่าที่พระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไปไว้ในตำแหน่งพระมหาอุปราช หรือกรมพระราชวังบวร ซึ่งเมื่อราชบัลลังก์ว่างลง หน้าที่การอัญเชิญขึ้นครองราชย์จะตกเป็นหน้าที่ของขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ อัญเชิญให้พระรัชทายาทขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ แต่ทั้งนี้ไม่ได้มีกฎหมายหรือแบบแผนที่แน่นอนชัดเจน⁵⁸

การไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบใดระบุไว้ชัดเจนแน่นอนจึงทำให้เกิดกรณีเมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดเป็นพระมหาอุปราช หรือกรมพระราชวังบวร (พระรัชทายาท) ราชบัลลังก์จึงว่างลงปัญหาจึงมีว่าผู้ใดเหมาะสมที่จะขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลต่อไป

⁵⁸มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559, ระบบออนไลน์ : www.pridi-phoonsuk.org, หน้า 178. หนังสือเล่มนี้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นในโอกาสครบรอบ 100 วันแห่งการอัญเชิญของปรีดี พนมยงค์ โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รวบรวมบทความทางกฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ และปาฐกถา ที่ปรากฏลงพิมพ์อยู่ในสมัยของหนังสือ นิตยสาร และผลงานของปรีดี พนมยงค์ ที่ได้แสดงไว้ขณะเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมาย ณ โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมมาจัดทำเป็นหนังสือรวมบทความ

ทำให้วิธีการคัดเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไปตกเป็นหน้าที่ของพระบรมวงศานุวงศ์และเหล่าขุนนางที่จะเลือกอัญเชิญเจ้านายพระองค์ใดขึ้นเสวยราชสมบัติ การไม่มีกฎระเบียบที่แน่นอนนี้เองทำให้ในสมัยรัชกาลที่ 1 ทรงได้รื้อฟื้นตำแหน่ง “กรมพระราชวังบวรสถานมงคล” หรือ “วังหน้า” แทนที่ตำแหน่งมหาอุปราชและเป็นธรรมเนียมต่อมาจนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 5 มีการตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่ที่เป็นผู้ไว้วางพระราชหฤทัยขึ้นเป็น “กรมพระราชวังบวรสถานมงคล” อันเป็นตำแหน่งที่จะกลายเป็นผู้สืบราชสมบัติต่อไปลักษณะเช่นเดียวกับรัชทายาท อย่างไรก็ตาม เมื่อกรมพระราชวังบวรฯ เสด็จทิวงคตในปี พ.ศ. 2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกตำแหน่งนี้ และทรงแต่งตั้งตำแหน่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร (Crown Prince) ให้เป็นตำแหน่งรัชทายาทในปี พ.ศ. 2429⁵⁹

กระทั่ง พ.ศ. 2467 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง ชื่อ “กฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467” ด้วยเหตุผลว่า “ให้มีนิติกรรมกำหนดการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นไว้เพื่อจะได้ตัดความยุ่งยากแก่ร่างกายในพระราชวงศ์ในเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทขึ้นไว้โดยแน่นอน”⁶⁰ ซึ่งกฎหมายเทียรบาล พ.ศ. 2467 (ต่อไปนี้จะขอเรียกว่า “กฎหมายเทียรบาล”) ฉบับนี้ได้บังคับใช้ตลอดมานับแต่นั้น ขณะเดียวกันกฎหมายเทียรบาลยังได้บัญญัติแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลไว้ในมาตรา 20 ว่า

“มาตรา 20 ถ้าแม้เมื่อใดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่ามีเหตุจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือเพิกถอนข้อความใด ๆ แม้แต่ส่วนน้อยหนึ่งในกฎหมายเทียรบาลนี้ไซ้ ท่านว่าให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนัดประชุมองคมนตรีสภา ให้มีองคมนตรีมาในที่ประชุมไม่น้อยกว่า 2 ส่วนใน 3 ส่วนแห่งจำนวนองคมนตรีทั้งหมดแล้ว และพระราชทานข้อความอันมีพระราชประสงค์ให้แก้ไขหรือเพิกถอนนั้น ให้สถาปrikaกันและถวายเป็นความเห็นด้วยความจงรักภักดีซึ่งสัตย์สุจริตถ้าและองคมนตรีมีจำนวนถึง 2 ส่วนใน 3 แห่งผู้ที่มาประชุมนั้นลงความเห็นเห็นว่าควรแก้ไขหรือเพิกถอนตามพระราชประสงค์ได้แล้ว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงค่อยมีพระบรมราชโองการให้แก้ไขหรือเพิกถอน แต่ถ้าแม้ว่าองคมนตรีที่มาประชุมนั้นมีผู้เห็นควรให้แก้ไขหรือเพิกถอน แต่ถ้าแม้ว่าองคมนตรีที่มาประชุมนั้นมีผู้เห็นควรให้แก้ไขหรือเพิกถอนเป็นจำนวนไม่ถึง 2 ใน 3 แล้วไซ้ ก็

⁵⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 333.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 334.

ขอให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระขันติระงับพระราชดำริที่จะทรงแก้ไขหรือเพิกถอน
นั้นไว้เถิด”⁶¹

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
นั้นจะเริ่มต้นด้วยการมีพระราชดำริจากองค์พระมหากษัตริย์ให้แก้ไขกฎหมายเทียบบาล โดยองคมนตรี
สภาจะเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการปรึกษาและถวายความเห็นต่อการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหา
กฎหมายเทียบบาลนั้น ทั้งยังทำหน้าที่เป็นสภาที่มีหน้าที่ในการพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบการแก้ไข
กฎหมายเทียบบาลที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ให้แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งวิธีการดังกล่าวมี
การบังคับอยู่ตลอดมาในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่าได้มีการ
แก้ไขกฎหมายเทียบบาลแต่อย่างใด

5.2.2 การแก้ไขกฎหมายเทียบบาล พ.ศ. 2467 ตามระบอบประชาธิปไตย

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบ
ประชาธิปไตยได้ส่งผลให้การขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์นอกจากจะต้องเป็นไปตามลำดับ
สิทธิที่ถูกกำหนดในกฎหมายเทียบบาลแล้ว ยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ทั้งนี้ ในส่วน
ของการแก้ไขกฎหมายเทียบบาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 – 2489 และรวมถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ก็
ไม่ได้มีการบัญญัติถึงการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลแต่อย่างใด

ต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้กำหนดห้ามไม่ให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467⁶² และบทบัญญัตินี้ได้ถูกส่งต่อในรัฐธรรมนูญ
ฉบับต่อๆ มา จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ได้มีการกำหนดให้สามารถยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายเทียบบาลได้ แต่จะต้องกระทำด้วยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁶³ ซึ่ง

⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 41/-/หน้า 195/12 พฤศจิกายน 2467

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 23 “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์พระ
พุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา

การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 จะกระทำ
มิได้”

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติว่า

มาตรา 22 “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระ
พุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา

การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้
กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญฉบับภายหลังต่างก็รับเอาบทบัญญัตินี้มาบัญญัติใช้เสมอ จนกระทั่งได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ที่บัญญัติให้มีการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลด้วยการกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งการให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในกรณีนี้ยังได้ส่งผลให้คณะองคมนตรีมีบทบาทในการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลตามบทบัญญัติมาตรา 20⁶⁴ โดยเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริให้แก้ไขกฎหมายเทียบบาล คณะองคมนตรีมีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้มีพระราชวินิจฉัย หากทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบต่อไป

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลในระบอบประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ให้ทรงสามารถแก้ไขกฎหมายเทียบบาลได้ด้วยพระองค์เอง นอกจากนี้ คณะองคมนตรียังมีส่วนในการร่างแก้ไขกฎหมายเทียบบาลซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหน้าที่การร่างแก้ไขดังกล่าวกลับไม่ใช่หน้าที่ของรัฐสภา ฉะนั้น การปรับเปลี่ยนการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจ และเมื่อได้ศึกษาในความคิดองค์กรร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ก็พบว่า มีประเด็นถกเถียงในเรื่องการถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเทียบบาล โดยมีคณะองคมนตรีเป็นสถาบันผู้ร่างจัดทำกฎหมายเทียบบาลขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ และได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยมีนายโอสถ โกสิน เป็นประธาน ในขั้นตอนนี้ทางคณะกรรมการชุดนี้ได้ปรับแก้บทบัญญัติในเรื่องการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลให้เปลี่ยนไปจากเดิม⁶⁵ โดยยกให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้สิทธิแก้ไขกฎหมายเทียบบาล และกำหนดให้คณะองคมนตรีเป็นผู้นำที่ร่าง

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า

มาตรา 20 “ภายใต้บังคับมาตรา 21 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้องคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลเดิม ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

⁶⁵ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2550, (เชียงใหม่ : ทีเอ็นพี พรินติ้ง, 2558), หน้า 135.

กฎหมายเหี้ยมโหดให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณา⁶⁶ จึงทำให้เกิดการถกเถียงในองค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอย่างมาก

โดยหนึ่งในประเด็นที่เกิดเป็นการถกเถียง คือ ประเด็นความเหมาะสมของบุคคลที่ทำหน้าที่ในการรับสนองพระบรมราชโองการระหว่าง ประธานองคมนตรี หรือ ประธานรัฐสภา เพราะในการร่างกฎหมายเหี้ยมโหดนั้น ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติคณะองคมนตรีเป็นผู้ริเริ่มจัดการร่างกฎหมายเหี้ยมโหดแก้ไขเพิ่มเติม และการกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ประธานรัฐสภากลับมิได้เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายเหี้ยมโหดแต่อย่างใด⁶⁷ แต่ฝ่ายคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกลับไม่สามารถให้คำตอบในเชิงหลักวิชาของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ จึงทำให้ประธานกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้วิธีการ “ขอความร่วมมือ” ด้วยเหตุผลที่ว่าได้มีการปรึกษา “ผู้ซึ่งสูงขึ้นไป”⁶⁸

อย่างไรก็ตาม ร่างบทบัญญัตินี้ผ่านมาได้ เนื่องด้วยการยินยอมให้เป็นไปตามร่างโดยเหตุผลสำคัญก็เป็นผลมาจาก “ของขาว”⁶⁹ ที่ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตระหนักว่าต้อง “ยอมแพ้” ต่อของขาวอย่างไม่มีข้อโต้แย้ง⁷⁰ ซึ่งทำให้ที่ประชุมได้ผ่านมาตรานี้ไป และต่อมาจึงปรากฏเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 20⁷¹

⁶⁶ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า

มาตรา 20 “ภายใต้บังคับมาตรา 21 การสืบราชสมบัติให้เป็นไป โดยนัยแห่งกฎหมายเหี้ยมโหดว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหี้ยมโหดว่าด้วย การสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อทรงมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดร่างพระบรมราชโองการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหี้ยมโหดนั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานทราบ”

ใน รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 37/2534 เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2534 ณ ห้องประชุมรัฐสภา, หน้า 433-435.

⁶⁷ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 37/2554 เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2534, หน้า 566 อ้างใน สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, หน้า 136.

⁶⁸ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 37/2534 เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2534, หน้า 568. อ้างใน สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, หน้า 137.

⁶⁹ ของขาว ยังคงเป็นปริศนาที่ทำให้เกิดความสงสัยว่า ของขาว คืออะไรเป็นคำสั่งหรือความลับที่ทำให้สมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติต้องให้การยอมรับและปฏิบัติตามคำแนะนำที่ปรากฏในของขาวนั้น, อ้างใน สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, หน้า 37

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ ดูอ้างอิงลำดับที่ 64.

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 กลายเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สะท้อนให้เห็นถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เพิ่มพูนขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการสยบยอมขององค์กร่างรัฐธรรมนูญต่อชองขาว นอกจากนี้ บทบัญญัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลนี้ยังได้ถูกสืบต่อไปในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540⁷² และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550⁷³ เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงทำให้ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลในคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญมีความน่าสนใจว่านักวิชาการรัฐธรรมนูญจะมีทำอย่างไรต่อการเพิ่มพูนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า

มาตรา 22 “ภายใต้บังคับมาตรา 23 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียรบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลเดิม ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตามวรรคสอง”

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

มาตรา 22 “ภายใต้บังคับมาตรา 23 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียรบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตามวรรคสอง”

5.2.3 คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534

ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางต่อบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลให้ถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งวิชญ์ เกรื่องาม ได้อธิบายต่อประเด็นการถวายคืนพระราชอำนาจในกรณีนี้แก่พระมหากษัตริย์ ว่า

“...เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้หารือเป็นการภายในกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายและมีความเห็นว่าควรกลับไปใช้แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลตามมาตรา 20 แห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 โดยอนุโลมและนำแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในนานาประเทศมาใช้จึงเกิดเป็นหลักการใหม่ขึ้นว่า

1. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยเรื่องนี้ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ สมาชิกรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้

2. เมื่อมีพระราชดำริแล้ว ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อมีพระบรมราชวินิจฉัย

3. เมื่อทรงเห็นชอบก็จะได้ทรงลงปรมาภิไธย

4. ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภา

5. ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้าเหตุเกิดในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ ให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา

6. เมื่อรัฐสภาทราบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ หลักการนี้ยังคงใช้มาจนถึงบัดนี้...”⁷⁴

⁷⁴ วิชญ์ เกรื่องาม, กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 82-84.

จากคำอธิบายของวิชฌ เห็นได้ว่า การแก้ไขกฎหมายเชียรบาลที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ประกอบขึ้นมาจากกรณีที่คณะกรรมการกลับไปใช้แนวทางการแก้ไขกฎหมายเชียรบาลที่ได้เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 20 ที่ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการดำริให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเชียรบาล และคณะองคมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยได้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้เกิดการผสมผสานกระบวนการแก้ไขกฎหมายเชียรบาล ด้วยการกำหนดให้ต้องมีการแจ้งแก่ประธานรัฐสภาให้รับทราบเพื่อแจ้งให้รัฐสภาทราบต่อไป และจึงประกาศใช้เป็นกฎหมาย

นอกจากนี้ การให้คำอธิบายของ สมคิด เลิศไพฑูรย์⁷⁵ ได้สะท้อนถึงการยอมรับต่อความเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ โดยมีการอธิบายในลักษณะที่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ว่า

“...การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเชียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์พระพุทศักราช 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะเมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดร่างกฎหมายเชียรบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเชียรบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้...”⁷⁶

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ถวายพระราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ในการที่ทรงมีพระราชอำนาจแก้ไขกฎหมายเชียรบาล พ.ศ. 2467 รวมถึงกำหนดให้กระบวนการในการร่างหรือแก้ไขกฎหมายเชียรบาลเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น ทำให้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ⁷⁷ และมานิตย์ จุมปา⁷⁸ มีคำอธิบายที่คล้ายคลึงกันว่า เป็นการยืนยันสถานะที่พิเศษของกฎหมายเชียรบาล พ.ศ. 2467 ที่เทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ และมีความ

⁷⁵ และตีพิมพ์ซ้ำเพื่อความเดิมใน หนังสือเรื่อง กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).

⁷⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อสังเกต และเชิงอรรถเรียงมาตราฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2536), หน้า 40.

⁷⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2537), หน้า 191.

⁷⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 33 อ้างใน มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท วี. พรินท์ (1991) จำกัด, 2555), หน้า 105

แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในเรื่องนี้แต่เพียงผู้เดียว ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถมีอำนาจในการพิจารณาแก้ไข ฉะนั้น กฎหมายใดที่ออกมาขัดหรือแย้งกับกฎหมายเทียรบาล พ.ศ. 2467 นี้จะต้องยึดถือกฎหมายเทียรบาลเป็นหลัก เนื่องจากรัฐสภาไม่มีอำนาจในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเทียรบาล การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 บัญญัติเช่นนี้จึงเป็นการถวายพระราชเกียรติยศแก่พระมหากษัตริย์ และเพิ่มพูนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์⁷⁹

ทั้งนี้ การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลมีเพียงจำนวนน้อยนิดเท่านั้น ซึ่งมีเพียง วิษณุ เครืองามเท่านั้นที่ได้อธิบายให้ทราบถึงเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัตินี้

นอกจากนี้ การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในลักษณะที่อธิบายว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้การแก้ไขกฎหมายเทียรบาลเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ปรากฏในคำอธิบายของอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น คณิน บุญสุวรรณ⁸⁰ สมยศ เชื้อไทย⁸¹ และฉัฐกร วิทิตานนท์⁸² มีการอธิบายที่คล้ายคลึงกันว่า

“...การสืบราชสมบัติและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะมาตรา 22...”⁸³

อย่างไรก็ตาม มีคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ ที่แตกต่างจากแนวทางการอธิบายข้างต้นซึ่งเป็นคำอธิบายที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการแก้ไขกฎหมายเทียรบาล โดยปิยนุตร แสงกนกกุล ได้ตั้งข้อสังเกตต่อการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 บัญญัติให้สามารถมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียรบาล พ.ศ. 2467 ด้วยการถวายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก สถานะของกฎหมายเทียรบาลนั้นจะเป็นอย่างไรในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือจะมีสถานะสูงกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือไม่ หรือจะเทียบเท่าหรือสูงกว่ารัฐธรรมนูญหรือไม่⁸⁴ ซึ่งในประเด็นนี้การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อ

⁷⁹ อ่างแล้ว, มานิตย์ จุมปา, หน้า 105

⁸⁰ คณิน บุญสุวรรณ, คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่: โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์วิชาการ, 2541), หน้า 12.

⁸¹ สมยศ เชื้อไทย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับใช้เรียน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), หน้า 33.

⁸² ฉัฐกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 159.

⁸³ คณิน บุญสุวรรณ, คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่: โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์วิชาการ, 2541), หน้า 12.

⁸⁴ ปิยนุตร แสงกนกกุล, ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ, (กรุงเทพฯ : openbooks, 2552), หน้า 148.

สถานะของกฎหมายเทียบบาล พ.ศ. 2467 ที่จะมีลำดับศักดิ์เช่นใดนี้ยังไม่สามารถหาข้อสรุปในหมู่ของนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน

ประการที่ สอง การตั้งข้อสังเกตต่อการบัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแก้ไขกฎหมายเทียบบาล พ.ศ. 2467 ซึ่ง ปิยบุตร ได้พิจารณาหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานรัฐสภากับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่เป็นผู้ร่างแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายเทียบบาลเพื่อถวายแก่พระมหากษัตริย์พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบและประธานองคมนตรีได้แจ้งแก่ประธานรัฐสภาแล้ว ประธานรัฐสภาได้แจ้งต่อรัฐสภาให้ทราบแล้ว ประธานรัฐสภาจึงสามารถลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ได้ ซึ่งสังเกตได้ว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลนี้ได้ตัดทอนอำนาจการให้ “ความเห็นชอบ” ของรัฐสภาออกไปและได้เปลี่ยนแปลงให้รัฐสภามีหน้าที่เพียง “รับทราบ” เท่านั้น⁸⁵ จึงทำให้เป็นการขัดต่อหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบการปกครองแบบรัฐสภา

ดังนั้น การที่รัฐสภาถูกลดอำนาจจากการ “ให้ความเห็นชอบ” เป็น “รับทราบ” นั้น ทำให้ปิยบุตร อธิบายต่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ว่า เป็น ความสัมพันธ์ที่ถือเป็นเอกลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แบบไทย ๆ

“...กรณีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ลดอำนาจของรัฐสภาจาก “ให้ความเห็นชอบ” เหลือเพียง “รับทราบ” ในการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์ก็ดี กรณีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ลดอำนาจของรัฐสภาจาก “ให้ความเห็นชอบ” เหลือเพียง “รับทราบ” ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลก็ดี นับเป็นจุดเริ่มต้นให้การเข้าสู่ตำแหน่งประมุขของรัฐและกฎหมายเทียบบาลเป็นเรื่อง “วงใน” ของพระมหากษัตริย์โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้แทนประชาชนอย่างแท้จริงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์กับรัฐธรรมนูญ เป็นเอกลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย “อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” แบบ “ไทย ๆ” นั่นเอง ...”⁸⁶

⁸⁵ อ้างแล้ว, หน้า 150.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในลักษณะการตั้งข้อสังเกตและการวิพากษ์เช่นนี้กลับพบได้น้อยในงานให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งสวนทางกับการให้คำอธิบายในลักษณะที่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกลับมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เป็นที่สังเกตได้ว่า ช่วงระยะเวลาภายหลัง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาการให้คำอธิบายต่อบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีมีลักษณะที่เป็นไปตามตัวบทมากขึ้น และกลายเป็นประเด็นที่ถูกละเลยต่อการตั้งข้อสังเกตของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ

5.3 สรุป

เนื่องด้วยประเด็นการศึกษาในบทนี้มีการศึกษาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในประเด็นที่แตกต่างกัน จึงจะขอแยกการสรุปไว้ 2 ประเด็นดังนี้ คือ

1. ผู้สำเร็จราชการฯ และการสืบราชสันตติวงศ์

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา ถือเป็นว่าเป็นการพลิกผันการใช้อำนาจอธิปไตยครั้งใหญ่ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยสิ่งหนึ่งที่สะท้อนออกมาคือ การบัญญัติให้สถาบันที่ไม่มีวาทะสัมพันธ์กับประชาชนให้สามารถเข้าทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ได้อย่างทันที โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ได้ถูกสะท้อนจากคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นว่ามีเพียงคณะอภิรัฐมนตรีเท่านั้นที่ได้รับเข้าทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ขณะเดียวกันจากคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญก็แสดงให้เห็นว่าการวางบทบัญญัติของคณะอภิรัฐมนตรีก็ได้กลายเป็นรากฐานให้กับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เช่นกัน

การปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีให้กว้างไกลกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะอภิรัฐมนตรี ด้วยการเพิ่มกำหนดให้คณะองคมนตรีกลายเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่นำเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้สำเร็จราชการฯ และเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีทั้ง 2 ประการดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นการวางกั้นอำนาจเดิมของรัฐสภาที่แต่เดิมเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแทนคณะองคมนตรี ทั้งนี้ ในการศึกษาได้ศึกษาเฉพาะบทบาทของคณะองคมนตรีในการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ซึ่งเป็นประเด็นที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้มีการให้คำอธิบายที่น่าสนใจต่อดุลยพินิจของรัฐสภาที่มีต่อรายชื่อที่คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอ

จากการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อประเด็นการเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ดังกล่าว พบว่า นักวิชาการรัฐธรรมนูญต่างได้ยืนยันอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สืบราชสันตติวงศ์ให้ตกเป็นหน้าที่ของคณะองคมนตรีเพียงสถาบันเดียว โดยการสรรหาเหล่านั้นจะต้องเป็นไป

ตามที่กฎหมายเทียบบาลได้บัญญัติไว้แล้วคณะองคมนตรีจึงจะสามารถเสนอพระนามของผู้สืบราชสันตติวงศ์นั้นแก่รัฐสภาได้ ทั้งนี้ ในระหว่างกระบวนการสรรหาผู้สืบราชสันตติวงศ์ดังกล่าวรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีจะไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานของคณะองคมนตรีได้ นอกจากนี้ ยังมีอีกประเด็นที่น่าสนใจคือ การเกิดขึ้นของคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่อธิบายว่า หากคณะองคมนตรีได้เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อรัฐสภา รัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบเสมอ ซึ่งคำอธิบายดังกล่าวของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ เช่น วิษณุ เครืองาม ถือได้ว่าเป็นการลดทอนอำนาจลง และหากคิดจากคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นฐานความคิดก็จะทำให้เกิดประเด็นที่ตั้งข้อสังเกตได้ว่าการบัญญัติให้คณะองคมนตรีเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะสงวนให้การคัดเลือกผู้สืบราชสันตติวงศ์มีความเป็นกลางและอยู่เหนือการเมือง ซึ่งอีกมุมหนึ่งก็อาจเป็นการสะท้อนให้เห็นการแยกสถาบันพระมหากษัตริย์ให้หลุดพ้นออกไปจากการตัดสินใจของประชาชน อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อประเด็นนี้กลับถูกละเลยและกลายเป็นการให้คำอธิบายตามลักษณะของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับประธานองคมนตรี โดยกำหนดให้ประธานองคมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ได้ทันทีโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แม้จะว่าเป็นการดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวก็ตาม ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการพระองค์ชั่วคราวของประธานองคมนตรีไว้ 2 กรณี คือ หนึ่งในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ หรือผู้สำเร็จราชการฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สองระหว่างที่ไม่มีการประกาศชื่อองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ และไม่มีผู้สำเร็จราชการฯ โดยในทั้ง 2 กรณีนี้ นักวิชาการรัฐธรรมนูญค่อนข้างที่จะเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่ออุดช่องว่างในระหว่างที่ไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่พระมหากษัตริย์ และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ต้องว่างลง ทั้งนี้ มีเพียง ไพโรจน์ ชัยนาม เท่านั้นที่ได้ตั้งข้อสังเกตต่อการเข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ของประธานองคมนตรีที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ว่าอาจจะเป็นสถานะที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมการทำงานของผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวได้

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวของประธานองคมนตรี ทำให้เกิดการตีความของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันของ หยุต แสงอุทัย กับ มิชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจต่อการอธิบายในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการฯ ตัวจริงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตลอดรอดฝั่ง ประธานองคมนตรีจะต้องดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวแทนนานเพียงใด จากคำอธิบายของ หยุต แสงอุทัย ได้เสนอให้มีการเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฯ ขึ้นมาใหม่โดยทันที ซึ่งต่างออกไปจากคำอธิบายของ มิชัย ฤชุพันธุ์ ที่อธิบายว่าประธานองคมนตรีจะต้องดำรงตำแหน่งหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ต่อไปจนกว่า

พระมหากษัตริย์จะทรงกลับมาบริหารพระราชภาระได้ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางการของ หยุค แสง อุทัย นั้นมีความเหมาะสมมากกว่าเพราะเมื่อผู้สำเร็จราชการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ คณะองคมนตรีจึงต้องมีหน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สำเร็จราชการฯ ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบใหม่ โดยไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องให้ประธานองคมนตรีดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวไปจนกว่าพระมหากษัตริย์จะทรงกลับมาบริหารพระราชภาระได้ดังเดิม อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนกับการสิ้นสุดระยะเวลาการทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการฯ ชั่วคราวกลับไม่ได้เป็นสิ่งที่น่าดึงดูดใจให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญให้คำอธิบายต่อประเด็นดังกล่าวเท่าใดนัก แต่กลับให้ความสนใจการเข้าทำหน้าที่ของประธานองคมนตรีมากกว่า และก็มีได้มีการให้คำอธิบายอย่างละเอียดมากเท่าใดนัก จึงทำให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญภายหลังมีลักษณะเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและไม่เกิดการถกเถียงในประเด็นดังกล่าวอีก

ต่อมาเป็นประเด็นการห้ามไม่ให้ประธานองคมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ ปฏิบัติหน้าที่ของประธานองคมนตรีควบคู่ไปด้วย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติข้อห้ามดังกล่าวด้วยการกำหนดให้คณะองคมนตรีคัดเลือกองคมนตรีขึ้นมาเป็นประธานองคมนตรี ซึ่งนักวิชาการรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งได้อธิบายว่าเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างของผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ประธานองคมนตรี และเป็นการป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจของผู้สำเร็จราชการฯ ที่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนกับหน้าที่การเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานองคมนตรีไว้ในคนๆ เดียวกันได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้คณะองคมนตรีคัดเลือกองคมนตรีท่านหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่เป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้อธิบายประเด็นนี้ว่า เป็นเพียงการคัดเลือกบุคคลให้มาปฏิบัติหน้าที่แทนประธานองคมนตรีเท่านั้น ไม่ใช่การคัดเลือกประธานองคมนตรีซึ่งจะเป็นการขัดต่อการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

2. การแก้ไขกฎหมายเทียบบาล พ.ศ. 2467

กฎหมายเทียบบาลเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการสืบราชสันตติวงศ์และเป็นกฎหมายที่จะสำคัญต่อการคัดเลือกกว่าที่พระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไปที่จะขึ้นมาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน การกำหนดให้มีการแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ที่ถวายพระราชอำนาจให้เป็นของพระมหากษัตริย์และกระบวนการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลที่รัฐสภาไม่อาจยุ่งเกี่ยวได้ เป็นการสะท้อนการลดอำนาจของรัฐสภาจากการให้ “ความเห็นชอบ” เป็น “รับทราบ” นั้น คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่กลับไม่ได้โต้แย้งหรือต้องข้อสังเกตต่อความผิดแผกของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ แต่กลับให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญด้วยการถวายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และยกสถานะของกฎหมายเทียบบาลให้เป็น “รัฐธรรมนูญ” อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งแม้จะมีคำอธิบายทางกฎหมายที่ตั้งคำถามต่อการลดทอนความสำคัญของรัฐสภาก็ตาม การให้คำอธิบายของ

นักวิชาการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มุ่งเดินไปในแนวทางการถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ แต่ไม่ให้ความสำคัญต่อดุลพินิจของรัฐสภา ทั้งยังมีแนวโน้มการผลิตคำอธิบายที่เน้นการอธิบายตัวบทและความแตกต่างของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ หากได้มีการเปรียบเทียบความแตกต่างของบทบัญญัติการแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักร พ.ศ. 2467 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 จะพบว่า หลักการแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 22⁸⁷ ที่กำหนดว่าการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักร สามารถกระทำได้แบบเดียวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้กระบวนการแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักรต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นสำคัญ ฉะนั้น อำนาจในการแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักรจึงตกเป็นของรัฐสภา ซึ่งกระบวนการแก้ไขดังกล่าวจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักรได้อย่างแท้จริง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ที่ถวายให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการริเริ่มแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักร พ.ศ. 2467 และกำหนดให้คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราชอาณาจักรนั้น จะพบว่า คณะองคมนตรีถูกทำให้มีสถานะเป็นสถาบันที่อยู่เหนือการเมือง เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างร่างกฎหมายฉบับหนึ่งที่จะถูกประกาศใช้อย่างแน่นอนหากพระมหากษัตริย์เห็นชอบ โดยร่างกฎหมายฉบับนั้นไม่มีช่องทางใดที่จะให้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนได้เข้าไปมีส่วนในการพิจารณาหรือตรวจสอบการแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักรแต่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่เพียงรับทราบ จึงอาจทำให้เกิดความกังวลต่อสถานะของกฎหมายฉบับนี้ว่าจะเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภา รวมถึงมีข้อกังวลต่อสถานะทางกฎหมายของกฎหมายเทียบราชอาณาจักรว่าจะอยู่ในลำดับศักดิ์ทางกฎหมายแบบใด อย่างไรก็ตาม การวิพากษ์ความแตกต่างของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 กลับเป็นประเด็นที่ไม่ได้รับความสนใจและไม่มีการเปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการแก้ไขกฎหมายเทียบราชอาณาจักรซึ่งไม่ปรากฏในงานของนักวิชาการรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติว่า

มาตรา 22 “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบราชอาณาจักรว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา

การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราชอาณาจักรว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”