

บทที่ 6

บทสรุปและวิเคราะห์

คณะองคมนตรีเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นจากพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และผ่านการยุบเลิกไปในเมื่อครั้งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่ได้ถูกรื้อฟื้นให้กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี ขณะเดียวกันก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้วางรากฐานของคณะองคมนตรีให้เป็นแนวทางแก่รัฐธรรมนูญภายหลังทุกฉบับ

ในงานศึกษานี้ได้ศึกษาความผันแปรการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 – 2550 อีกด้านหนึ่งยังศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่งในแต่ละช่วงรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ และได้ส่งผลต่อการสร้างคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงได้สรุปบทบัญญัติความเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 – 2550 เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในด้านบทบาท อำนาจของคณะองคมนตรีที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ ประเด็นศึกษา	รัฐธรรมนูญ													
	2475	2489	2490	2492	2495	2502*	2511	2515*	2517	2520*	2521	2534	2540	2550
1. คณะอภีรัฐมนตรี														
1.1 อำนาจหน้าที่ของคณะอภีรัฐมนตรี	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2 คุณสมบัติ	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

รัฐธรรมนูญ ประเด็นศึกษา	2475	2489	2490	2492	2495	2502*	2511	2515*	2517	2520*	2521	2534	2540	2550
	1.3 การดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการฯ	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. คณะองคมนตรี														
2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.2 การเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์	-	-	-	✓	✓	-	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
2.3 การแก้ไขกฎมณเฑียรบาล	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓
3. จำนวนของคณะองคมนตรี														
3.1 ไม่เกิน 9 คน	-	-	-	✓	✓	-	✓	-	-	-	-	-	-	-
3.2 ไม่เกิน 15 คน	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓	-	-	-
3.3 ไม่เกิน 19 คน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓
4. คุณสมบัติของคณะองคมนตรี														
4.1 ห้ามดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ, รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น, สมาชิกวุฒิสภา, สมาชิกสภาผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและไม่ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ	-	-	-	✓	✓	-	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
4.2 ห้ามดำรงตำแหน่งข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	-

รัฐธรรมนูญ ประเด็นศึกษา	รัฐธรรมนูญ													
	2475	2489	2490	2492	2495	2502*	2511	2515*	2517	2520*	2521	2534	2540	2550
4.3 ห้ามดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-
4.4 ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓
5. บทบาทหน้าที่ของประธานองคมนตรี														
5.1 หน้าที่การลงนามรับสนองฯ แต่งตั้งองคมนตรีและข้าราชการส่วนพระองค์	-	-	-	✓	✓	-	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
5.2 หน้าที่การลงนามรับสนองฯ แต่งตั้งวุฒิสภา	-	-	-	✓	-	-	-	-	✓	-	-	-	-	-
5.3 การดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนฯ ชั่วคราว	-	-	-	✓	✓	-	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ: * ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

จากตารางจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ใดของคณะองคมนตรี กระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้รื้อฟื้นบทบาทของคณะองคมนตรีให้มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ แม้รัฐธรรมนูญจะประกาศใช้เพียงชั่วคราว แต่การสร้างบทบัญญัติของคณะองคมนตรีได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาให้ต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 – 2489 และได้กลายเป็นต้นกำเนิดของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่จาก “คณะ

อภิรัฐมนตรี” ให้มาเป็น “คณะองคมนตรี” ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับนี้ส่งผลให้คณะองคมนตรี กลับเข้ามามีบทบาทและบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งยังวางรากฐานอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีรวมถึงส่งผลให้มีคณะองคมนตรีสืบเนื่องมาโดยตลอดจนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หรือแม้แต่ในช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง ยังมีการประกาศรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีไว้เช่นกัน จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าคณะองคมนตรีมีความมั่นคงและลงหลักปักฐานในรัฐธรรมนูญอย่างแนชคั่นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ ยังพบว่า จะมีแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเท่านั้นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของทั้งคณะองคมนตรี และประธานองคมนตรี โดยการขยายอำนาจของคณะองคมนตรีให้มากขึ้นในรูปแบบการเพิ่มจำนวนองคมนตรี หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับคณะองคมนตรี และในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีให้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญและกลายเป็นแบบอย่างให้กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม บทบาทอำนาจหน้าที่ขององคมนตรีที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไม่มีทีท่าว่าจะลดน้อยถอยลงแต่อย่างใด

6.1 บทสรุป: การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบบประชาธิปไตย

จากการศึกษาการสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบบประชาธิปไตยพบว่า เริ่มมีการให้คำอธิบายตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา การให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้แฝงไว้ด้วยอุดมการณ์ที่ปรากฏในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ ทำให้การศึกษาคำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรีถือเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สามารถสะท้อนอุดมการณ์ทางการเมืองของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการศึกษาการสร้างคำอธิบายในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานยังพบบทบาทของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ กล่าวคือ ในแต่ช่วงระยะเวลาของการสร้างคำอธิบายทำให้พบว่ามีนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้วางรากฐานคำอธิบายในอุดมการณ์หนึ่ง ๆ ขึ้นมาและต่อมาคำอธิบายดังกล่าวได้ถูกผลิตซ้ำ ส่งต่อ โดยนักวิชาการรัฐธรรมนูญรุ่นหลัง ขณะเดียวกันการสร้างคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญก็ปรากฏการเคลื่อนไหวระหว่างกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองเช่นกัน ฉะนั้นเพื่อให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ผู้ศึกษาจึงได้ทำตารางคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นความผันแปรของการสร้างคำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรี ดังนี้

ระยะเวลาการ สร้างคำอธิบาย นักวิชาการ รัฐธรรมนูญ	2495- 2505	2506- 2515	2516 - 2525	2526 - 2535	2536 - 2545	2546 - 2555	2556 - 2560
ไพโรจน์ ชัยนาม	2495	2515					
หยุด แสงอุทัย	★ 2500	★ 2503	★ 2511-2512	★ 2516			
มีชัย ฤชุพันธุ์		2511					
สมภพ โหตระกิตย์		□ 2512					
คณิศร อินทรชาติ		□ 2515					
ปรีดี พนมยงค์			2517				
ชัยอนันต์ สมุทรวณิช			2517				
กระมล ทองธรรมชาติ			2517				
ธานินทร์ กรัยวิเชียร			2519				
วิญญู เครื่องงาม			✱ 2520	✱ 2523	✱ 2530		✱ 2558
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ			✱ 2520		✱ 2537		
สุภูมิ นवलสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์			□ 2525				

ระยะเวลาการ สร้างคำอธิบาย นักวิชาการ รัฐธรรมนูญ	2495- 2505	2506- 2515	2516 - 2525	2526 - 2535	2536 - 2545	2546 - 2555	2556 - 2560
กวี อิศริวรรณ				2529			
พิพัฒน์ วิเชียรสุวรรณ				2534			
สมคิด เลิศไพฑูรย์					2536	2548	
คณิน บุญสุวรรณ					2541		
มานิตย์ จุมปา					2541	2549, 2553, 2555	
สมยศ เชื้อไทย						2547	
กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ						2547	
ณัฐกร วิทิตานนท์						2549	
ปิยบุตร แสงกนกกุล					2540		
วรเจตน์ ภาคีรัตน์						2553	
บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ						2553	
ชงทอง จันทรางศุ						2553	
พรชัย เลื่อนฉวี						2554	

ระยะเวลาการ สร้างคำอธิบาย นักวิชาการ รัฐธรรมนูญ	2495- 2505	2506- 2515	2516 - 2525	2526 - 2535	2536 - 2545	2546 - 2555	2556 - 2560
ผลลัพธ์ ใจจริง							★ 2556

หมายเหตุ : สีแดง หมายถึง กลุ่มความคิดจารีตประเพณี สีน้ำเงิน หมายถึง กลุ่มความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

สีเขียว หมายถึง กลุ่มความคิดราชประชาสมาสัย

★ หมายถึง ผู้วางรากฐานคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญในกลุ่มรัฐธรรมนูญนิยม

※ หมายถึง ผู้วางรากฐานคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญในกลุ่มจารีตประเพณี

☆ หมายถึง นักวิชาการรัฐธรรมนูญที่สร้างคำอธิบายในกรอบคิดของ หยุต แสงอุทัย

○ หมายถึง นักวิชาการรัฐธรรมนูญที่สร้างคำอธิบายในกรอบคิดของ วิษณุ เครืองาม

□ หมายถึง นักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ไม่สะท้อนการตกเถียงในคำอธิบาย

จากตารางจะว่าคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญนับแต่พ.ศ. 2495 – 2550 พบกลุ่มความคิดตามอุดมการณ์ทางการเมืองของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่สามารถจัดแบ่งได้ 3 กลุ่มความคิดคือ หนึ่ง กลุ่มความคิดจารีตประเพณี สอง กลุ่มความคิดจารีตประเพณี และสาม กลุ่มความคิดราชประชาสมาสัย ขณะเดียวกันในแต่ละกลุ่มความคิดนั้นก็จะมีบทบาทของนักวิชาการรัฐธรรมนูญผู้วางรากฐานสำคัญในกลุ่มความคิดนั้น ๆ เกิดขึ้น ซึ่งนักวิชาการรัฐธรรมนูญรุ่นหลังได้หยิบยืม ผลิตซ้ำส่งต่อคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้จึงจะอธิบายโดยละเอียด ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มความคิดจารีตประเพณี

นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้มีลักษณะการสร้างคำอธิบายต่อคณะองคมนตรี ด้วยวิถีศึกษาและสร้างคำอธิบายด้วยการผูกโยงประวัติศาสตร์การก่อตั้งคณะองคมนตรีนับแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ผูกรวมเข้ากับระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแนบเนียน ทั้งยังให้เหตุผลอธิบายให้ประวัติศาสตร์ของคณะองคมนตรีที่มีความใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์นับตั้งแต่ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการเปลี่ยนผ่านในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งมีลักษณะการให้คำอธิบายของนักวิชาการกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับคณะองคมนตรีในบทบาทการเป็นผู้แบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ เป็นสถาบันที่อุดมไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ และการมีคณะองคมนตรียังทำ

ให้การบริหารราชการรอบคอบมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเน้นย้ำความเป็นกลางอันเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของ คณะองคมนตรี ที่ทำให้เห็นว่าคณะองคมนตรีนั้นไม่มีความเชื่อมโยงกับการเมือง อีกทั้งเป็นผู้มี คุณธรรมมีความเป็นกลาง จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ที่ถือเป็นเอกลักษณ์ของระบอบ ประชาธิปไตยที่ทรงมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกจากนี้ ในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองก็มักจะมีกรณีความประกาศคณะ ปฏิวัติที่รับรองให้คณะองคมนตรียังคงปฏิบัติได้ต่อไป โดยให้ถือว่าคณะองคมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของ ประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย และกลายเป็นพระราชอำนาจตามพระราช อธิษฐานของพระมหากษัตริย์ การให้คำอธิบายลักษณะเช่นนี้ถือเป็นภาพรวมกว้างๆ ของนักวิชาการ รัฐธรรมนูญกลุ่มจารีตประเพณี ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวทางการให้คำอธิบายของนักวิชาการ รัฐธรรมนูญกลุ่มนี้จะพบว่าในแต่ละช่วงเวลาการสร้างคำอธิบายจะมีความแตกต่าง ซึ่งสามารถแบ่ง ออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ

1.1) คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มจารีตประเพณีระหว่าง พ.ศ. 2500 -2520

นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มจารีตประเพณีในช่วงเวลานี้ที่ได้ให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรี ได้แก่ สมภพ โทตระกิตย์, คันถ์ชิต อินทรชาติ, กระทบ ทองธรรมชาติ และ มีชัย ฤชุพันธ์ มีลักษณะ การให้คำอธิบายที่เป็นไปตามแนวทางทั่วไปที่มีต่อคณะองคมนตรี คือ คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวาย คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ และมีหน้าที่แบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ในเรื่องต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายของ มีชัย ฤชุพันธ์ มีความโดดเด่นในการสร้างคำอธิบาย โดย มีชัย ได้อธิบายและวิเคราะห์เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในแต่ละมาตราไว้ละเอียดกว่า นักวิชาการรัฐธรรมนูญท่านอื่น โดยในคำอธิบายมักพบการอธิบายหน้าที่ของคณะองคมนตรีให้ กลายเป็นกลไกการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ หรือในกรณีการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น กรณีคำอธิบายของ มีชัย ต่อเรื่องการอธิบายผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ชั่วคราวเมื่อประธานองคมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานองคมนตรีจะลงจากตำแหน่งนี้ก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ได้กลับ เข้ามาในราชอาณาจักร แต่กลับไม่ได้เสนอให้กระบวนการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เข้าสู่ กระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลานี้ได้วิเคราะห์และ ตีความอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยโดยทำให้คณะองคมนตรีมีหน้าที่รับ ใช้พระมหากษัตริย์ตามพระราชประสงค์ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งการทำให้อำนาจหน้าที่

ของคณะองคมนตรีกลายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ส่งผลให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญเกิดการตีความว่าการใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี หรือประธานองคมนตรี รัฐสภาจะไม่สามารถเข้าไปมีส่วนในการดำเนินการใด ๆ อีกทั้ง มีความพยายามของนักวิชาการรัฐธรรมนูญบางท่านที่พยายามขยายอำนาจหน้าที่แก่คณะองคมนตรี โดยการอาศัยคุณสมบัติความเป็นกลาง ให้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น แม้จะไม่ประสบผลสำเร็จก็ตาม ดังนั้น การสร้างคำอธิบายในช่วงเวลานี้ถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานทางรัฐธรรมนูญที่ทำให้การยอมรับต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยให้กลายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

1.2) คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มจารีตประเพณีระหว่าง พ.ศ. 2520 -2534

ต่อมาในช่วงเวลา พ.ศ. 2520 มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปกครอง พ.ศ. 2521 ซึ่งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญการปกครองมักจะไม่ระบุบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีโดยละเอียดเท่าใดนัก ทำให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญสายจารีตประเพณี เช่น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และวิชญ์ เครื่องงาม อธิบายต่อการรับรองคณะองคมนตรีว่า เป็นส่วนหนึ่งที่กลายเป็น “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ที่จะต้องยอมรับอยู่เสมอ ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรียังคงมีอยู่เหมือนเช่นกับตอนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ก็มีความพยายามที่จะอธิบายบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญในแนวทางปริทรรศน์ที่เป็นการตีความให้ใช้ความรู้ด้านคำศัพท์มาอธิบายในงานของ กวี อิศริวรรณ อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรียังคงไว้อยู่ในกรอบการอธิบายที่คณะองคมนตรีเป็นส่วนหนึ่งที่จะสามารถแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ และเป็นสถาบันที่อยู่ในลำดับขั้นหัวหน้าที่ทำหน้าที่กำกับดูแลข้าราชการในพระองค์

นอกจากนี้ ช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2521 – 2534 คำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรีเริ่มขยายวงออกไป โดยจะพบว่า มีการอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในส่วนของแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ โดยองคมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบโครงการในพระราชดำริ อีกทั้งยังอธิบายการทำงานของคณะองคมนตรีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การประชุม การพิจารณาร่างกฎหมายลำดับต่าง ๆ การพิจารณาฎีการ้องขอภัยโทษ ฎีการ้องทุกข์ รวมถึงการลงนามรับสนองแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์ตามพระราชอำนาจ การอธิบายลักษณะนี้เริ่มปรากฏในงานของ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นที่สังเกตว่า คำอธิบายเช่นนี้จะไม่ปรากฏในคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญช่วงก่อนนี้เลย จึงทำให้เห็นการเพิ่มแนวทางการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญสายจารีตประเพณีในช่วงระยะเวลานี้

ต่อมาคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 กำหนดให้การแก้ไขกฎหมายเทียบบาล พ.ศ. 2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และ คณะองคมนตรีก็กลายเป็นส่วนที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายเทียบบาล ซึ่งพบว่าคำอธิบายรัฐธรรมนูญของ นักวิชาการกลุ่มนี้ยังขบขันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มากขึ้น โดยเห็นได้จากคำอธิบายของ วิษณุ เครืองาม ที่อธิบายว่า กฎหมายเทียบบาลเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับการขึ้นครองราชย์ของ พระมหากษัตริย์ ฉะนั้น จึงมีแต่พระมหากษัตริย์ที่จะทรงมีพระราชอำนาจในการแก้ไข วิธีการดังกล่าว เป็นการย้อนกลับ ไปนำกระบวนการแก้ไขกฎหมายเทียบบาล พ.ศ. 2467 ในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาปรับให้เข้ากับระบอบประชาธิปไตย โดยให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่ร่าง ปรับแก้กฎหมายเทียบบาลก่อนที่จะเสนอให้พระมหากษัตริย์ เมื่อพระองค์ทรงเห็นชอบ จะได้ทำการแจ้ง แก่ประธานรัฐสภาให้เป็นผู้ดำเนินการแจ้งแก่รัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ

จะเห็นได้ว่า คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มจารีตนิยมในช่วงเวลานี้มีการขยาย อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีด้วยรับรองการมีอยู่ของคณะองคมนตรีในห้วงการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศผ่านคำอธิบายเรื่องประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ ประชาธิปไตย ทั้งยังมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี และรัฐสภาอย่างชัดเจน ด้วยการ ยกให้ประธานองคมนตรีเป็นประมุขของข้าราชการในพระองค์ นอกจากนี้ มีการอธิบายทาง รัฐธรรมนูญที่ทำให้เห็นอำนาจหน้าที่อื่นของคณะองคมนตรี เช่น การเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ พระราชดำริ การประชุมประจำสัปดาห์ของคณะองคมนตรี การพิจารณาร่างกฎหมายลำดับต่าง ๆ การ พิจารณาฎีการ้องขอภัยโทษ ฎีการ้องทุกข์ รวมถึงการลงนามรับสนองแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์ ตามพระราชอำนาจ ซึ่งคำอธิบายลักษณะนี้จะไม่ปรากฏในคำอธิบายรัฐธรรมนูญของนักวิชาการ รัฐธรรมนูญกลุ่มจารีตประเพณีช่วง พ.ศ. 2500 – 2520

อย่างไรก็ตาม แนวทางการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงหลัง พ.ศ. 2534 ยังคงมีการสร้างคำอธิบายที่ให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขกฎหมายเทียบบาล นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ได้ทำให้อำนาจ หน้าที่ดังกล่าวของคณะองคมนตรีผสมรวมเข้ากับหลักการประชาธิปไตยได้อย่างแนบเนียน ด้วยการ อธิบายว่าเป็นการนำกฎระเบียบที่เคยมีแต่เดิมมาปรับเข้ากับระบอบประชาธิปไตย คำอธิบายของ นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ยังได้ถูกผลิตสืบทอดอุดมการณ์ทางความคิดมาจนถึงนักวิชาการ รัฐธรรมนูญช่วงหลัง พ.ศ. 2540 ที่ได้มีการหยิบยกคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มความคิด จารีตประเพณีมาอ้างอิงคำอธิบายในตำรารัฐธรรมนูญหลายเล่ม

หากศึกษาประวัติของนักวิชาการรัฐธรรมนูญผู้สร้างคำอธิบายในกลุ่มความคิดจารีตประเพณี จะพบว่า นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มความคิดจารีตประเพณี เกิดช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2470 – 2497 และล้วนสำเร็จการศึกษาจากอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ทั้งยังเป็นนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มาจากชนชั้นกลาง เช่น วิษณุ เครืองาม จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา¹, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ จบการศึกษาจากฝรั่งเศส² ซึ่งปิยบุตร แสงกนกกุล อธิบายว่านักวิชาการรัฐธรรมนูญเหล่านี้เติบโตในช่วงทศวรรษ 2510 และเข้าศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยช่วงที่ระบอบเผด็จการ “สฤษดิ์ - ถนอม - ประภาส” ที่ดำเนินกลไกปลูกฝังอุดมการณ์กษัตริย์นิยม ทั้งยังมีนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้นิยมต่ออุดมการณ์ของคณะราษฎร เช่น ชานินทร์ กรีวิเชียร, มีชัย ฤชุพันธ์, สมภพ โตระกิตย์ เป็นผู้ใหญ่อาวุโส³ ข้อค้นพบจากการศึกษานี้จึงแตกต่างไปจากงานเขียนของ ฌัฐพล ใจจริง ที่อธิบายว่า นักกฎหมายสำนักจารีตประเพณีนี้ส่วนใหญ่สำเร็จเนติบัณฑิตหรือบัณฑิตทางกฎหมายจากอังกฤษ และยังมีนักกฎหมายส่วนหนึ่งที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมซึ่งนักกฎหมายเหล่านี้มีความใกล้ชิดกับเจ้านาย⁴ เนื่องจาก นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มความคิดจารีตประเพณีเป็นนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่โดดเด่นขึ้นในช่วงภายหลัง พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา จึงทำให้ข้อค้นพบดังกล่าวต่างออกไป

ทั้งนี้ จากการศึกษาการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มความคิดจารีตประเพณี พบว่า วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ถือได้ว่าเป็นผู้วางรากฐานคำอธิบายทางวิชาการสำหรับนักวิชาการกลุ่มจารีตประเพณี เนื่องด้วยมีลักษณะการให้คำอธิบายที่เน้นย้ำพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย เช่น การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามระบอบประชาธิปไตยของไทยที่แตกต่างกับระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ เป็นต้น และนักวิชาการรัฐธรรมนูญทั้งสองท่านยังเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมายมาชานอนอย่างกว้างขวาง จึงทำให้ทั้งสองกลายเป็นนักวิชาการรัฐธรรมนูญแกนหลักในกลุ่มความคิดจารีตประเพณี

¹ ไทยรัฐออนไลน์, วิษณุ เครืองาม, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2560, ระบบออนไลน์ : <https://www.thairath.co.th/person/5753>.

² ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2560, ระบบออนไลน์ : http://www.politicalbase.in.th/index.php?title=%E0%B8%9A%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%A8%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B9%8C_%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%82%E0%B8%93.

³ ปิยบุตร แสงกนกกุล, รัฐธรรมนูญ ประวัติศาสตร์ข้อความคิด อำนาจสถาปนาและการเปลี่ยนผ่าน, (นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน, 2559), หน้า 179.

⁴ ฌัฐพล ใจจริง, ขอฟันฝ่าในฝันอันเหลือเชื่อ : ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิบัตย์ปฏิวัติสยาม (พ.ศ. 2475 – 2500), (นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน, 2556), หน้า 66 และ 72.

อย่างไรก็ตาม สำหรับวิชฌ เครื่องาม นอกจากจะเป็นผู้วางรากฐานคำอธิบายกลุ่มจารีตประเพณีคนสำคัญแล้ว ยังพบว่า คำอธิบายของเขามีความสลับไหลและเพิ่มความเป็นจารีตประเพณีอย่างเข้มข้นในแต่ละช่วงเวลาเช่นกัน ฉะนั้น จึงจะขอยกตัวอย่างการศึกษาคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของวิชฌ เพื่อแสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงในการสร้างคำอธิบาย ดังนี้

กรณีศึกษาความเปลี่ยนแปลงและการกลายเป็นผู้วางรากฐานคำอธิบายของ “วิชฌ เครื่องาม”

วิชฌ เครื่องาม นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มความคิดจารีตประเพณีเป็นบุคคลหนึ่งที่ตั้งสร้างคำอธิบายต่อคณะองคมนตรีออกมาเป็นจำนวนหนึ่งในแต่ละห้วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยมีคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีที่มีนัยยะสำคัญ ใน 2 ประเด็น คือ หนึ่ง อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีต่อการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์ ในปี 2523, 2530 และสอง อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการแก้ไขกฎหมายเทียบบาล ในปี 2558 ดังนี้

1.) การให้คำอธิบายเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีต่อการเสนอชื่อผู้สืบราชสันตติวงศ์

การให้คำอธิบายเรื่องดังกล่าวของ วิชฌ มีการก่อตัวของความคิดและยิ่งทวีความเข้มข้นในแต่ละช่วงเวลาของการสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ โดยคำอธิบายปี พ.ศ. 2523 วิชฌ อธิบายว่า “คณะองคมนตรีพิจารณาพระนามผู้มีสิทธิลำดับแรกในการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเทียบบาล แต่อำนาจหน้าที่การให้ความเห็นชอบต่อหลักการดังกล่าวยังคงตกเป็นของ ‘รัฐสภา’ ”⁵ แต่คำอธิบายที่มีต่อเรื่องเดียวกันกลับมีความเปลี่ยนแปลงไปเมื่อคำอธิบายในปี พ.ศ. 2530 อธิบายว่า “อำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญเป็นการลงมติ ‘ให้ความเห็นชอบ’ (consent) ไม่ใช่การเลือกตั้งหรือสรรหาจึงต้องพิจารณาตามรายพระนามผู้มีสิทธิตามกฎหมายเทียบบาลที่คณะองคมนตรีเสนอ”⁶ น่าสังเกตว่าในระยะเวลาเพียง 7 ปี การให้คำอธิบายของวิชฌ ได้ลดทอนความสำคัญของรัฐสภาเรื่องการใช้ดุลพินิจการให้ความเห็นเรื่องดังกล่าว เป็นการให้ความเห็นชอบที่ต้องพิจารณาตามรายพระนามผู้มีสิทธิตามที่คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอขึ้นมา

2.) การให้คำอธิบายเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในการแก้ไขกฎหมายเทียบบาล

ความเข้มข้นในเรื่องความคิดจารีตประเพณีของ วิชฌ ปรากฏขึ้นในช่วง พ.ศ. 2558 ผ่านการออกหนังสือเรื่อง “กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย”⁷ ที่ให้คำอธิบายต่อความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เรื่องการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลที่ยกให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยคณะองคมนตรีทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลเดิมแล้ว

⁵ วิชฌ เครื่องาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523), หน้า 181.

⁶ วิชฌ เครื่องาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 362.

⁷ วิชฌ เครื่องาม, *กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย*, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 82 -84.

ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชวินิจฉัย วิษณุ อธิบายว่า “...มีความเห็นว่าควรกลับไปใช้แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบศาลตามมาตรา 20 แห่งกฎหมายเทียบศาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 โดยอนุโลมและนำแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในนานาประเทศมาใช้...”⁸ การอธิบายเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการสร้างคำอธิบายที่ได้ผสมผสานพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ผสมรวมกับระบอบประชาธิปไตย ที่ผ่านการยืนยันว่าเป็นการนำแนวทางการปกครองใน “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในนานาประเทศมาใช้” ซึ่งการสร้างคำอธิบายดังกล่าวได้ลดทอนอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบจากการแก้ไขร่างกฎหมายเทียบศาลดังกล่าวอย่างชัดเจน ทั้งยังทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้เพิ่มพูนขึ้นอย่างมากในระบอบประชาธิปไตย

หากวิเคราะห์การให้คำอธิบายของวิษณุ จะพบว่า ในช่วง พ.ศ. 2523 การให้คำอธิบายของวิษณุ ยังปรากฏการยืนยันหลักการประชาธิปไตยในเรื่องคุณพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภาที่สะท้อนออกมาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่เมื่อมาถึง พ.ศ. 2530 การให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันนี้ กลับเป็นคำอธิบายที่ความเข้มข้นของจารีตประเพณีเพิ่มขึ้นด้วยการสร้างคำอธิบายที่ลดทอนอำนาจของรัฐสภาที่ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบในรายพระนามที่คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอขึ้นมา ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถที่จะให้ความเห็นอื่นใดนอกจากการความ “เห็นชอบ” ได้ และการให้คำอธิบายใน พ.ศ. 2558 คำอธิบายของวิษณุ ได้ทวีคูณความเป็นจารีตประเพณีมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นจากการเสนอหลักการใหม่ในระบอบประชาธิปไตย โดยการผสมผสานการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้รวมอยู่กับระบอบประชาธิปไตย การเสนอดังกล่าวได้กลายเป็นการเสริมสร้างและปลูกฝังอุดมการณ์เรื่อง “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งเป็นระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่ต่างจากตะวันตกอย่างชัดเจนและยังเป็นระบอบที่เกิดขึ้นมาจากการผสมผสานพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้เข้าไปอยู่ในระบอบประชาธิปไตยอย่างอย่างแนบเนียน คำอธิบายดังกล่าวจึงเป็นสะท้อนให้เห็นถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ฝังรากอย่างมั่นคงในรัฐธรรมนูญ ในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะยังคงดำเนินต่อไปในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากความสิ้นไหลที่ปรากฏในคำอธิบายของวิษณุ ซึ่งมีลักษณะไม่หยุดนิ่งแต่กลับเพิ่มความเข้มข้นของจารีตประเพณีไปตามห้วงเวลาไปแล้ว ยังพบว่าการสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีของวิษณุ ได้กลายเป็นคำอธิบายกลายเป็นวางรากฐานคำอธิบายในทางจารีตประเพณีที่ถุกนักวิชาการรัฐธรรมนูญรุ่นหลังส่งต่อและผลิตซ้ำ ผ่านการอ้างอิงซ้ำ หรือการสร้างคำอธิบายที่หนี

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

ไม่พ้นกรอบการอธิบายแบบวิษณุ เครืองาม ซึ่งจะสามารถพบได้ในงานของมานิตย์ จุมปา และพรชัย เลื่อนฉวี เป็นต้น การสร้างคำอธิบายในลักษณะเช่นนี้ถือเป็นการตอกย้ำความเข้าใจที่มีต่อคณะองคมนตรีโดยที่ไม่พยายามทำความเข้าใจหรือถกเถียงทางปรัชญา ทั้งยังถือเป็นการสืบทอดอุดมการณ์ทางความคิดของวิษณุ ออกไปอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

การไม่ถกเถียงหรือตั้งข้อสังเกตต่อการเกิดขึ้นของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยนี้เอง ได้ก่อให้เกิดการผลัดซ้ำ และส่งต่อคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่แฝงด้วยอุดมการณ์แบบจารีตประเพณีมากขึ้น ขณะเดียวกันนับตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาจะเห็นได้ว่าการสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญถูกเกาะกุมไว้ด้วยอุดมการณ์แบบจารีตประเพณีที่มีเพิ่มมากขึ้นและเข้าแทนที่การสร้างคำอธิบายแบบรัฐธรรมนูญนิยม โดยการพยายามปูพื้นและวางรากฐานคำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรีด้วยการจัดวางตำแหน่งแห่งที่เพื่อให้อคณะองคมนตรีสามารถอยู่ร่วมกับระบอบประชาธิปไตยได้อย่างลงตัว จากพลังของกลุ่มความคิดจารีตประเพณีนิยมนี้เองได้ทำให้เกิดการผันแปรต่อการสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญในช่วงเวลานับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นไปมาที่จะพบว่า การสร้างคำอธิบายรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นนักกฎหมายมืออาชีพมากขึ้น กล่าวคือ เป็นคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่ไม่ศึกษารากเหง้าของคณะองคมนตรีอย่างละเอียด มีการสร้างคำอธิบายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยไม่ถกเถียงต่อปรัชญาหรือแนวทางประชาธิปไตย จึงทำให้การสร้างคำอธิบายนับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 มีลักษณะที่แตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิงดังนี้

1.3) คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มจารีตประเพณีนับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นไป

การสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่อคณะองคมนตรีของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถจัดกลุ่มความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองได้ เนื่องจากมีลักษณะการสร้างคำอธิบายที่นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาอธิบายต่อคณะองคมนตรี แต่ไม่มีการตีความหรือให้คำอธิบายโดยละเอียด ทั้งยังพบรูปแบบการสร้างคำอธิบายต่อพัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับโดยสรุป ที่มักเป็นการให้คำอธิบายเกี่ยวกับบทบาทคณะองคมนตรีเพียงสั้นๆ เช่น คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ และมีหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ถูกอธิบายด้วยเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความโดดเด่นของการเกิดขึ้นหรือการเปลี่ยนแปลงของคณะองคมนตรี มักจะมีจำกัดความเพียงสั้น ๆ แต่มิได้มีการลงรายละเอียดลึกแต่อย่างใด เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 กำหนดให้ม็คณะองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภา เป็นต้น คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญลักษณะนี้เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2500 และได้ปรากฏต่อเนื่องมาโดย

ตลอดจนในช่วงหลัง พ.ศ. 2534 พบคำอธิบายที่มีลักษณะดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างมาก งานลักษณะนี้ปรากฏในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญในงานของ มานิตย์ จุมปา, คณิน บุญสุวรรณ, สุขุม นวลสกุล, วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, พิพัฒน์ วิเชียรสุวรรณ, สมยศ เชื้อไทย, สมคิด เลิศไพฑูรย์, เชาวนะ ไตรมาศ, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, พรชัย เลื่อนฉวี และ ญัฐกร วิทิตานนท์ ซึ่งการสร้างคำอธิบายในลักษณะแม้จะไม่ปรากฏการถกเถียงในทางปรัชญา แต่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับต่อคำอธิบายของกลุ่มความคิดจารีตประเพณีที่มีบทบาทมากขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ทั้งยังฝังลึก และถูกตอกย้ำมาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลาที่ไม่สนใจที่จะศึกษาหรือถกเถียงต่อการมีคณะกรรมการในระบอบประชาธิปไตยอีกต่อไป ทำให้การสร้างคำอธิบายนับตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาจึงมีลักษณะที่แคบและหยุดนิ่งมากขึ้น

2. กลุ่มความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวการอธิบายแบบรัฐธรรมนูญนิยม ถูกอธิบายว่าเกิดขึ้นจากกลุ่มของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่เป็นสนใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลจากปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเน้นการผลิตคำอธิบายที่ยึดมั่นต่อการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ใต้กฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจเคารพต่อหลักการรัฐสภา และหลักการประชาธิปไตย โดยการศึกษาและอธิบายรัฐธรรมนูญเช่นนี้ได้มีอิทธิพลต่อการศึกษารัฐธรรมนูญนับแต่ พ.ศ. 2475 ถึงต้น พ.ศ. 2500 ที่ออกมาในรูปแบบตำราเรียนรัฐธรรมนูญที่อธิบายสถานะของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ด้วยการยึดโยงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้เข้ากับระบอบประชาธิปไตยและจัดให้พระมหากษัตริย์มีสถานะเหนือการเมือง ทั้งยังเน้นการสร้างคำอธิบายที่ให้ความสำคัญต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ ด้วยองค์กรทางการเมืองที่แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ ซึ่งคำอธิบายเหล่านี้ได้กลายเป็นรากฐานสำคัญของการปูพื้นฐานการศึกษานิติศาสตร์ในแนวทางแบบตะวันตก

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างคำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรี สามารถแบ่งนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีคำอธิบายแบบสำนักรัฐธรรมนูญนิยมคือ ปรีดี พนมยงค์, ไพโรจน์ ชัยนาม, หยุต แสงอุทัย เนื่องจากการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ได้ปรากฏการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยเข้ามาพิจารณาเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความหมายต่อการทำหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่จะถือว่าเป็นการทำหน้าที่เข้าช้อนกับคณะรัฐมนตรี หรือการวิเคราะห์หน้าที่การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่

⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ความคิด ความรู้และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475*, (กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย), พ.ศ. 2553, หน้า 75.

ปรากฏการณ์เอาหลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่ออธิบายหน้าที่การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของคณะองคมนตรี

อย่างไรก็ตาม คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ โดยเฉพาะ หยุต แสงอุทัย และ ไพโรจน์ ชัยนาม มีลักษณะการให้คำอธิบายที่มีความสั้นไหลไม่หยุดนิ่ง เนื่องจากการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีของทั้งสองท่านได้แสดงให้เห็นถึงความผันแปรในคำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรี โดยหากพิจารณาจากการสร้างคำอธิบายจะพบว่าช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2495 – 2500 ทั้งสองท่านได้สร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่นำหลักการประชาธิปไตยไปวิเคราะห์กับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี และให้เหตุผลอย่างแน่ชัดว่าการดำรงอยู่ของคณะองคมนตรีนั้นไม่ลงรอยกับระบอบประชาธิปไตย ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจก็ตาม แต่ทั้งนี้นับตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญทั้งสองท่านเริ่มที่จะแกว่งไกวไปในทางจารีตประเพณีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ หยุต ผู้สร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่อคณะองคมนตรีจำนวนมากและมีอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ผู้ศึกษาเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในคำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรีได้อย่างชัดเจนที่สุด จึงจะขอศึกษาเฉพาะคำอธิบายของ “หยุต แสงอุทัย”

กรณีศึกษาความเปลี่ยนแปลงและการกลายเป็นผู้วางรากฐานคำอธิบายของ “หยุต แสงอุทัย”

หยุต แสงอุทัย เป็นนักวิชาการที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญรุ่นหลัง เช่น ฉัฐพล ใจจริง และ ปิยบุตร แสงกนกกุล อธิบายว่าเป็นบุคคลที่สังกัดกลุ่ม “สำนักความคิดรัฐธรรมนูญนิยมหรือนักกฎหมายรัฐธรรมนูญสายคณะราษฎร” ทั้งเป็น ผู้ที่อธิบายลักษณะของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ¹⁰ มากที่สุดคนหนึ่ง แต่งานการให้คำอธิบายของ หยุต ที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยกลับมีความผันแปรที่อาจจะกล่าวได้ว่า มีลักษณะการให้คำอธิบายที่ปรากฏกลุ่มความคิดแบบจารีตประเพณี ดังนี้

ในปี 2500 คำอธิบายของ หยุต ที่มีต่อคณะองคมนตรี อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า “ถ้าจะกล่าวตามหลักประชาธิปไตยโดยเคร่งครัด การมีคณะองคมนตรีไม่ชอบด้วยประชาธิปไตยนัก ...แต่เป็นธรรมดาที่จะต้องมีย่อยกเว้นสำหรับหลักเกณฑ์อยู่บ้าง ในเรื่องคณะองคมนตรีก็ต้องถือเป็นข้อยกเว้น ... ข้อสำคัญก็คือ องคมนตรีต้องวางตัวเป็นกลางเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ ไม่ข้องพัวพันกับ

¹⁰ ประโยคดังกล่าวคัดมาจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่อธิบายถึงอาจารย์หยุต แสงอุทัย ว่า “หยุต แสงอุทัย ไปได้ไกลที่สุดในแง่การอธิบายลักษณะของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ” อ้างใน ประชาไท, เสวนา 100 ปีชาตกาล “หยุต แสงอุทัย” : สถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์), ในงานเสวนา เรื่อง สถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญ วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2551, วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2551, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2560, ระบอบออนไลน์ : <https://prachatai.com/journal/2008/07/17284>.

การเมืองและยอมรับนับถือเจตน์จำนงของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย”¹¹ คำอธิบายดังกล่าว เห็นได้ว่า แม้จะมีคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยก็ตามแต่การถวายคำแนะนำแก่ พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นกลางและเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย ซึ่งแนวทางการอธิบาย ดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นว่า หยุค ยึดมั่นต่อหลักการประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม นับแต่ปี 2503 คำอธิบายบางส่วนของ หยุค ได้ขาดหายไปจากคำอธิบายทาง รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเรื่องการถวายคำแนะนำที่ต้องยึดถือเจตน์จำนงของประชาชนตามระบอบ ประชาธิปไตย ขณะเดียวกันก็พบว่ามีความสำคัญของการมีคณะองคมนตรีในฐานะ สถาบันที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ได้อย่างเป็นกลาง และสามารถแบ่งเบาพระราชภาระของ พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น เช่น การชี้ให้เห็นความจำเป็นของการมีคณะ องคมนตรีในรัฐธรรมนูญ¹² หรือ คำอธิบายที่พบในช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ได้แสดงให้เห็นการยอมรับให้คณะองคมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของระบอบ ประชาธิปไตย โดยเป็นนักวิชาการรัฐธรรมนูญคนแรกที่ทำให้อธิบายต่อคณะองคมนตรีว่าเป็นส่วนหนึ่ง ของ “ประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งคำอธิบายนี้มักจะปรากฏการอธิบาย ในลักษณะเช่นนี้อยู่เสมอในช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเสมอ

ความผันแปรที่ปรากฏขึ้นในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของ หยุค ไม่อาจชี้ให้เห็นได้อย่าง ชัดเจนว่า หยุค ได้ยึดมั่นต่อหลักการประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัด หากแต่มีความพยายามในการ ผสมผสานจัดวางให้คณะองคมนตรีสามารถอยู่ในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างกลมกลืน ความ เปลี่ยนแปลงของ หยุค จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์การ “แบ่งรับแบ่งสู้” ของกลุ่มความคิด แบบรัฐธรรมนูญนิยม และจารีตประเพณีได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม แม้ หยุค จะปรับคำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรีให้สอดคล้องกับระบอบ ประชาธิปไตยในช่วง พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการให้คำอธิบายของ หยุค ในช่วง พ.ศ. 2500 กลับเป็นคำอธิบายที่มีอิทธิพลและกลายเป็นการวางรากฐานให้กับนักวิชาการรัฐธรรมนูญ ในกลุ่มความคิดนี้ต่อมาในภายหลัง เช่น วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ปิยะบุตร แสงกนกกุล และ ธีรพล ใจจริง ที่ มักจะสร้างคำอธิบายที่หนีไม่พ้นกรอบการอธิบายของ “หยุค” เฉพาะในช่วงต้น พ.ศ. 2500 ที่นำเอา หลักการในระบอบประชาธิปไตยมาพิจารณากับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรี เช่น การอธิบาย เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีถือเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

¹¹ คุบทที่ 2 : คณะองคมนตรีภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ,หน้า 32 - 33.

¹² คุบทที่ 2 : คณะองคมนตรีภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ,หน้า 34.

นอกจากนี้ คำอธิบายของหยุดยังถูกสร้างหรือผลิตซ้ำขึ้นในงานของ ฌ็อง-ปอล ซาทูร์ ที่คัดเลือกเฉพาะคำอธิบายของหยุด ในพ.ศ. 2500 มาอ้างอิงเพื่อวิเคราะห์อุดมการณ์ของนักกฎหมายผ่านการศึกษาคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ แต่กลับไม่นำคำอธิบายในช่วงเวลาอื่น ๆ ของหยุดที่มีความผันแปรมาสร้างเป็นคำอธิบาย จึงทำให้การสร้างคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มความคิดรัฐธรรมนูญรุ่นหลังหนีไม่พ้นการสร้างคำอธิบายที่เกิดจากการวางรากฐานของ หยุด เช่นกัน

กระนั้นก็ตาม แม้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในกลุ่มจะยังคงแฝงไว้ด้วยกรอบการสร้างคำอธิบายของ หยุด ก็ตาม แต่ก็พบว่ามีการย้อนกลับไปศึกษาถึงประวัติศาสตร์ของคณะองคมนตรีและนำมาวิเคราะห์ถกเถียงกับแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตย ซึ่งวิธีการศึกษาในลักษณะนี้มักจะพบได้ยากมากขึ้นในช่วงระยะเวลานับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ทำให้การสร้างคำอธิบายลักษณะนี้เป็นการแสดงถึงอุดมการณ์แบบรัฐธรรมนูญนิยมที่ค่อย ๆ ฟื้นกลับขึ้นมา และทำให้เกิดการถกเถียงในทางปรัชญาเพิ่มขึ้น

3. กลุ่มความคิดราชประชาสมาสัย

แนวความคิดราชประชาสมาสัยถูกเสนอขึ้นมาเพื่อใช้ในสถานการณ์การเมืองที่เกิดความระส่ำระสายและรัฐบาลขาดความชอบธรรมในการปกครองประเทศ ความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนถดถอยลง และหันไปเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์มีบทบาททางการเมือง แนวคิดนี้ถูกเสนอขึ้นมาภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยชัชชนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอแนวความคิดราชประชาสมาสัยที่หมายถึง “พระมหากษัตริย์ และประชาชนร่วมกันปกครองประเทศ โดยมีรากฐานแห่งความชอบธรรมจากปวงชนผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร”¹³

จากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้ชัชชนันต์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เสนอแนวความคิดแบบราชประชาสมาสัยที่สะท้อนออกมาเป็นความพยายามเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันพระมหากษัตริย์ ให้มีหน้าที่จัดทำบัญชีผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเตรียมให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกต่อไป โดยกรณีนี้ได้ถูกอธิบายว่า การกำหนดให้คณะองคมนตรีเข้ามาทำหน้าที่คัดสรรวุฒิสภาให้เข้ามาทำหน้าที่ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะได้รับวุฒิสภาที่มาจากหลากหลายกลุ่มวิชาชีพและมีคุณวุฒิเพียงพอในการบริหารประเทศ นอกจากนี้ คณะองคมนตรียังมีภาพลักษณ์ของความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่า ลักษณะความเป็น

¹³ ชัชชนันต์ สมุทวณิช, ราชประชาสมาสัย, สยามรัฐ วันที่ 13 ธันวาคม 2516, อ้างใน สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, ความเป็นมาของไอเดีย “ราชประชาสมาสัย”, วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2550, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2560, ระบบออนไลน์ : <http://somsakcouppostings.blogspot.com/2007/07/blog-post.html>.

กลางทางการเมืองของคณะองคมนตรีถูกนำมาพิจารณาเป็นคุณสมบัติหนึ่งที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมองเห็นและคาดหวังที่จะนำมาใช้กับกระบวนการคัดเลือกวุฒิสภา การเสนอดังกล่าวทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ชัยอนันต์ พยายามที่จะเสนอแนวทางการควบคุมวุฒิสภาด้วยการนำสถาบันของพระมหากษัตริย์ที่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน และดำรงอยู่อย่างเป็นกลางทางการเมือง¹⁴ ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในแนวทางประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม การอธิบายลักษณะเช่นนี้กลับไม่ได้คำนึงถึงหลักการในระบบประชาธิปไตยที่ใจความสำคัญคือประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด จึงทำให้เกิดแนวคิดในการออกแบบกระบวนการคัดเลือกวุฒิสภาให้ต้องผ่านการคัดกรองของกลุ่มองค์กรที่มีความเหมาะสมและเป็นกลางทางการเมืองอย่างคณะองคมนตรี ซึ่งคำอธิบายลักษณะนี้ในหมู่ของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ มีเพียงการอธิบายของชัยอนันต์ เท่านั้นที่มีสะท้อนถึงแนวความคิดนี้ได้เด่นชัดที่สุด

6.2 บทวิเคราะห์

การให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในประเด็นคณะองคมนตรีในระบบประชาธิปไตยได้แสดงให้เห็นถึงอุดมการณ์ทางการเมืองบางอย่างที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้พยายามสอดแทรกอุดมการณ์ทางการเมืองของตนไว้ในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญ จึงทำให้การให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อหลักกฎหมายหรือบทบัญญัติเดียวกันมีความแตกต่างกันและไม่มีความเป็นกลางในหลักวิชาการ กล่าวคือ การอธิบายหลักการใดๆ ทางรัฐธรรมนูญไม่อาจปฏิเสธความเป็นการเมือง หรืออุดมการณ์ทางการเมืองของผู้สร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญได้เลย ซึ่งสะท้อนว่าภายใต้การสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อเรื่องคณะองคมนตรีที่ไม่มีการอธิบายใดที่บริสุทธิ์และไม่ถูกอุดมการณ์ทางการเมืองเข้าครอบงำ

นอกจากนี้ ยังพบว่าในกลุ่มของนักวิชาการรัฐธรรมนูญผู้สร้างคำอธิบายเองก็มีนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่เป็นแกนหลักที่วางรากฐานคำอธิบายในกลุ่มความคิดนั้น ๆ และกลายเป็นต้นแบบการสร้างคำอธิบายที่ถูกนักวิชาการรัฐธรรมนูญรุ่นหลังนำมาอ้างอิง หรือเผยแพร่ต่อ ซึ่งส่งผลให้การเขียนคำอธิบายมีแนวทางการเขียนออกมาในสองวิธีทาง กล่าวคือ หนึ่ง การสร้างคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญนั้นจะไม่ปรากฏการถกเถียง และจะยึดถือคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญแกนหลักเป็นสำคัญ และสอง แม้จะยึดการอธิบายตามนักวิชาการรัฐธรรมนูญแกนหลัก แต่ก็มีความพยายามตั้งคำถาม วิเคราะห์ต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีเข้ากับหลักปรัชญาอีกครั้งหนึ่ง การเขียน

¹⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : พิชฌเนศ, 2520), หน้า 299. หนังสือเล่มนี้จัดพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2519.

คำอธิบายในแนวทางนี้จึงทำให้เกิดการตระหนักต่อการตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่านักวิชาการรัฐธรรมนูญจะสร้างคำอธิบายออกมาในทิศทางใด ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏออกมาทั้งในรูปแบบหนังสือ ตำรารัฐธรรมนูญ หรือบทความวิชาการ ต่างกลายเป็นส่วนหนึ่งที่ถูกเผยแพร่และผลิตซ้ำอุดมการณ์ทางการเมืองของนักวิชาการรัฐธรรมนูญเช่นกัน ให้ส่งต่อไปยังผู้ที่ศึกษาเช่นกัน ขณะเดียวกันภายใต้การสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ก็สะท้อนถึงอุดมการณ์ทางการเมืองที่โดดเด่นในช่วงเวลาๆ นั้น ไม่ว่าจะเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองแบบรัฐธรรมนูญนิยม หรือจารีตประเพณีต่างมีช่วงจังหวะเวลาของตน มีการแข่งขันทางอุดมการณ์ และพยายามที่ช่วงชิงมีบทบาทนำในการเผยแพร่อุดมการณ์เสมอ ขณะเดียวกัน การศึกษาการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญในช่วงเวลายาวนาน ยังพบว่า อุดมการณ์ทางการเมืองของนักวิชาการรัฐธรรมนูญอาจเกิดความผันแปร ได้อยู่เสมอ กล่าวคือ ณ ห้วงเวลาหนึ่งนักวิชาการรัฐธรรมนูญอาจยึดถืออุดมการณ์ทางการเมืองเช่นนี้ แต่เมื่อเวลาผ่านไปนักวิชาการรัฐธรรมนูญก็สามารถเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ของตนเอง หรือยังพัฒนาต่อยอดอุดมการณ์ของตนให้พัฒนาไปมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า นักวิชาการรัฐธรรมนูญก็เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นกลไกในการเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองเช่นกัน นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2500 จะเห็นได้ว่า กลุ่มความคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้รุ่งเรืองขึ้น และดำเนินมาจนถึงช่วงต้น พ.ศ. 2500 จึงมีการปรับตัวให้เข้ากับกลุ่มความคิดแบบจารีตประเพณี ทำให้การอธิบายทางรัฐธรรมนูญแบบรัฐธรรมนูญนิยมถดถอยลงนับแต่ช่วงต้น พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ขณะเดียวกันกลุ่มความคิดแบบจารีตประเพณีกลับมีบทบาทสร้างคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญเพิ่มมากขึ้น และยังคงถือเป็นคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญกระแสหลักที่มักจะถูกนำมาอ้างอิงในคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญช่วง พ.ศ. 2540 -2550

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่บรรยากาศทางการเมืองในพ.ศ. 2540 – 2550 มีความผันผวน เป็นช่วงเวลาที่ผ่านการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และคณะองคมนตรีได้มีบทบาททางสังคมและเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจวิচারณ์รัฐบาล นอกจากนี้ ความพยายามของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารที่ต้องการจะเพิ่มความคุ้มครองทางกฎหมายให้กับคณะองคมนตรีด้วยการขยาย กฎหมายอาญา มาตรา 112 อันเป็นความผิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ให้รวมถึงคณะองคมนตรีด้วย จึงทำให้นักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกต ต่อบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรี จึงทำให้ช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีงานจำนวนหนึ่งที่ได้มีส่วนศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของคณะองคมนตรี ทั้งยังได้ตั้งคำถามต่อบทบาทของคณะองคมนตรีซึ่งถือเป็นการจุดกระแสการตั้งคำถามต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้เกิดคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่

แตกต่างออกไปจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ แม้ว่านักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้จะเป็นเพียงส่วนน้อยแต่ก็ถือว่าเป็นการสร้างคำอธิบายที่ทำให้เกิดการตระหนักและทบทวนอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีกับระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นส่วนที่จู่ประกายต่อการศึกษาความเป็นมาเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในระดับ ทางวิชาการต่อไป

ด้วยงานศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาความผันแปรของคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกันก็ยังค้นพบความผันแปรเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษามีข้อสังเกตทางความคิดเพียงเล็กน้อยที่มีต่อการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ที่ใน 2 ประเด็นดังนี้

1.) การวางรากฐานรัฐธรรมนูญฉบับกษัตริย์นิยม

คณะองคมนตรีได้ดำรงอย่างสืบเนื่องและมั่นคงมาโดยตลอดนับแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา โดยเห็นได้อย่างชัดเจนจากการเพิ่มจำนวนของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 , 2517 และ 2534 ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีก็ได้ผันแปรสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับเช่นเดียวกัน โดย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้วางอำนาจหน้าที่และจำนวนของคณะองคมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรกและกลายเป็นหลักการขึ้นพื้นฐานของอำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับภายหลัง ส่วนความพยายามเพิ่มอำนาจหน้าที่ครั้งที่ 2 ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่กำหนดให้คณะองคมนตรีมีหน้าที่ในการคัดเลือกวุฒิสภา รวมถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 107 กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภา แม้จะเป็นความพยายามที่ไม่สำเร็จอย่างสมบูรณ์ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มจำนวนของคณะองคมนตรีจากไม่เกิน 9 คนเป็น 15 คน ส่วนความเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีครั้งที่ 3 เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ที่คณะองคมนตรีได้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่รับหน้าที่แก้ไขร่างกฎหมายที่ชงมาโดยสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2467 ทั้งยังมีการปรับเพิ่มจำนวนของคณะองคมนตรีจากไม่เกิน 15 คนเป็นไม่เกิน 19 คน

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่ออำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้มีสิ่งหนึ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมักจะต้องผ่านเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองครั้ง หรือเหตุการณ์รัฐประหารทั้งสิ้น เช่น การรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นที่มาให้เกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 หรือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 รวมถึง การรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นต้น การเกิดเหตุการณ์ครั้งสำคัญเหล่านี้ได้ทำให้รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังได้ทำให้สถานะของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

และหากพิจารณาลงไปอย่างลึกซึ้ง ความเปลี่ยนแปลงขึ้นกับรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ นอกจากจะเกิดขึ้นสถานการณ์พิเศษหรือการรัฐประหารที่ส่งผลให้มีการเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ส่งผลให้เกิดสถานะไร้รัฐธรรมนูญขึ้น ช่องว่างนี้เองจึงทำให้เกิดจากสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการแต่งตั้งโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือก โดยองค์กรดังกล่าวกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่มีหน้าที่วางกรอบและอำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและกำหนดกฎเกณฑ์ทางการเมืองขึ้นมาบังคับใช้กับประชาชนทั้งประเทศ ทำให้องค์กรผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลายเป็นกลไกที่สำคัญอย่างมาก หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสถาปนาอุดมการณ์ทางการเมืองแบบใด รัฐธรรมนูญจะเป็นผลสะท้อนของอุดมการณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง นอกจากนี้การลงมติยอมรับร่างรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับยังคงเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ได้มาจากประชาชน จึงให้อำนาจการตัดสินใจตกอยู่ในมือของกลุ่มผู้นำทางอำนาจในขณะนั้นอย่างเบ็ดเสร็จ

ฉะนั้น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2517 และ 2534 ก็ถือเป็นตัวอย่างของภาพสะท้อนอุดมการณ์แบบกษัตริย์นิยมของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่พยายามเพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้มากยิ่งขึ้นในระบอบประชาธิปไตย โดยแสดงออกผ่านความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับคณะองคมนตรี ได้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันก็จะเห็นว่าการขยายฐานพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงความนิยมต่ออุดมการณ์กษัตริย์นิยมที่พุ่งขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา และดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องจนเพิ่มขึ้นอย่างถึงขีดสุดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ที่ส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงและมีพระราชอำนาจมากขึ้นในระบอบประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ก่อนหน้านี้ยังไม่ปรากฏว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับที่จะลดทอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้น้อยลงได้

2.) การจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของคณะองคมนตรีในคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญ

ปรากฏการณ์การเพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2517 และ 2534 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยได้หยั่งรากลึกกลงในรัฐธรรมนูญอย่างแน่ชัดตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และด้วยการสั่งสมบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทำให้ประชาชนเกิดการยอมรับและเรียกร้องการใช้พระราชอำนาจจากพระมหากษัตริย์ในเหตุการณ์ ตุลาคม 2516 ซึ่งมีผลให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 พยายามเพิ่มอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ผ่านการเพิ่มอำนาจหน้าที่และจำนวนของคณะองคมนตรี ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ยังเป็นเครื่องที่สะท้อนให้เห็นการลงหลักปักฐานที่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจของพระองค์ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน ในฝั่งของนักวิชาการรัฐธรรมนูญจะพบว่า การให้คำอธิบายที่มีต่อคณะองคมนตรีได้สะท้อนผลพวงของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเช่นกัน เพราะคณะองคมนตรีได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยจะเห็นได้ว่า การอภิปรายถกเถียงของ นักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อคณะองคมนตรีได้ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา แม้ว่า ความพยายามของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลุ่มความคิดรัฐธรรมนูญ เช่น ปรีดี พนมยงค์ จะพยายามส่ง เสียงวิพากษ์อำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีในช่วง พ.ศ. 2517 ก็ไม่เป็นที่นิยมแต่อย่างใด¹⁵

ทั้งนี้ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา จะพบว่านักวิชาการ รัฐธรรมนูญมักสร้างคำอธิบายที่เน้นการยกย่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และปรากฏเพิ่ม อย่างเป็นทางการนับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา โดยแสดงจากจำนวนงานคำอธิบายทางกฎหมายของ นักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่กลับไม่มีงานที่จะอภิปรายหรือถกเถียงกับความ เปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญมากเท่าใดนัก ซึ่งงาน ศึกษา¹⁶ได้แสดงให้เห็นว่า มีการสร้างคำอธิบายต่อคณะองคมนตรีให้ผูกพันกับสถาบัน พระมหากษัตริย์ และกลมกลืนไปกับระบอบประชาธิปไตย ทั้งยังยกให้คณะองคมนตรีเป็นสถาบันที่ เป็นกลางทางการเมืองมีคุณธรรมเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ การสร้างคำอธิบายได้สะท้อนถึงการจัด วางตำแหน่งแห่งที่ของคณะองคมนตรีที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญได้ยกให้เป็นสถาบันที่มีความสำคัญ ในระบอบประชาธิปไตย และยังรวมว่าเป็นสถาบันที่มีความเป็นกลางไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ผลจาก การอธิบายเช่นนี้จึงทำให้การถกเถียงปรัชญาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะองคมนตรีลดน้อยลง จน กลายเป็นการสร้างคำอธิบายที่แคบและจำกัดอยู่เพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

นักวิชาการรัฐธรรมนูญส่วนมากอธิบาย รัฐธรรมนูญ ว่าเป็นเพียงกฎเกณฑ์สูงสุดที่ควบคุม และจำกัดอำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมือง และเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การ อธิบายเช่นนี้จะมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดหากรัฐธรรมนูญเสถียรภาพและบังคับใช้อย่างยาวนาน แต่ สำหรับรัฐธรรมนูญของไทยที่มีความผันผวนอยู่เสมออันนั้น การอธิบายในลักษณะดังกล่าวจะทำให้มอง ไม่เห็นบริบทความเปลี่ยนแปลงของสถาบันใด ๆ ที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ ทั้งยังแห้งแล้งเพราะขาดความ เชื่อมโยงกับบริบททางสังคม งานวิจัยชิ้นนี้จึงหวังว่า การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญนี้ จะทำให้เกิดการถกเถียงต่อแนวทางการศึกษารัฐธรรมนูญในสังคมไทยต่อไป

¹⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ความคิด ความรู้และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475*, (กรุงเทพฯ : สถาบันสยาม ศึกษา, พ.ศ. 2533), หน้า 81.