

ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภา
ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นายสิทธิวรชัย ศรีไหม

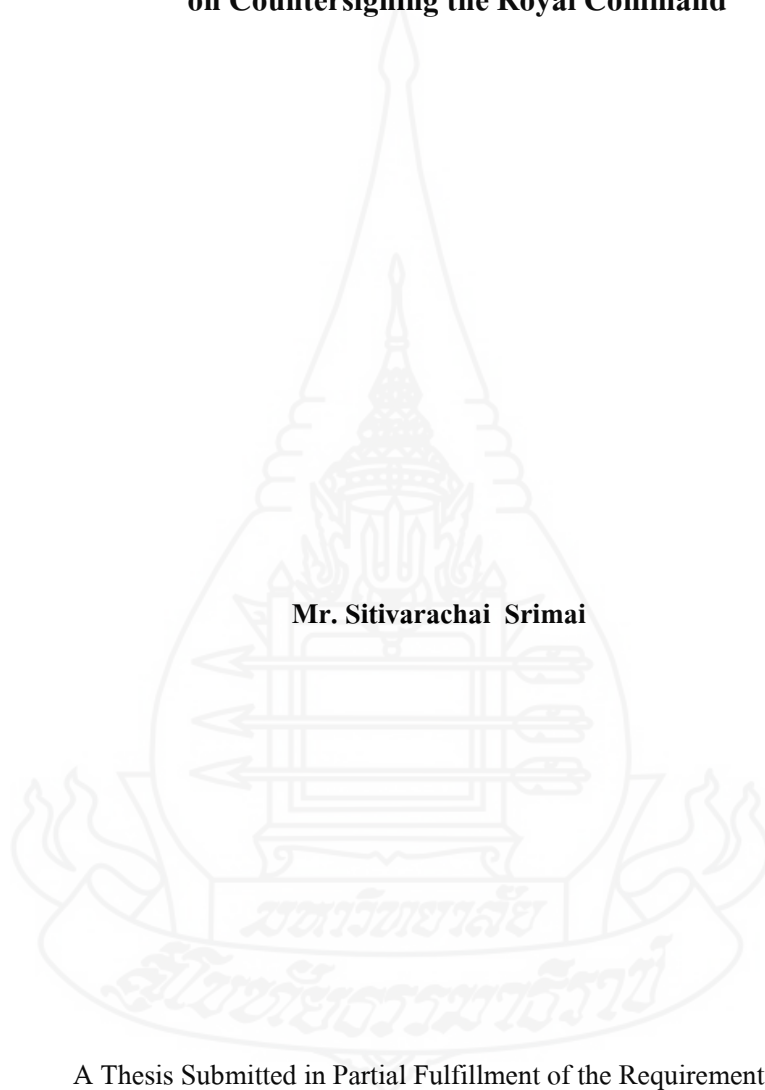


วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558

**The Responsibilities of the Senate Speaker
on Countersigning the Royal Command**

Mr. Sitivarachai Srimai



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law


Sukhothai Thammathirat Open University


2015


หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
ชื่อและนามสกุล นายสิทธิวรชัย ศรีใหม่
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์
2. รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2559

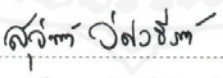
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์)

.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

.....ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช สำเร็จลงได้ด้วยดี ด้วยความเมตตาจากบุคคลและหน่วยงาน ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ผู้ทรงความรู้และประสบการณ์ในด้านกฎหมายมหาชน ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้ความอนุเคราะห์เสนอแนะแนวทางและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการวิจัย การคิด การวิเคราะห์ ให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี และผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ที่ได้ให้ความเมตตาโดยตลอดอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยให้ความช่วยเหลือแนะนำทั้งในส่วนของเนื้อหาและรูปแบบของวิทยานิพนธ์นี้

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ทุนการศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชนี้

คุณเจษฎา ลูประสงค์ เพื่อนร่วมงานผู้ให้ความอนุเคราะห์ในการเขียนบทคัดย่อภาษาอังกฤษ คุณสุจิตตรา พุ่มไสว เจ้าหน้าที่เลขานุการกิจ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการประสานงานในด้านต่าง ๆ และคุณอำนาจ ก้อนบุญไสย เจ้าหน้าที่ฝ่ายส่งเสริมมาตรฐานบัณฑิตศึกษา สำนักบัณฑิตศึกษา ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการตรวจรูปแบบเล่มวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครูอาจารย์ของผู้วิจัย รวมทั้งขอบคุณทุกคนในครอบครัวที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญของผู้วิจัยตลอดมา ตลอดจนอาจารย์และเจ้าหน้าที่ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ทุกท่าน ที่ให้ความรู้และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้วิจัย

ทั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และเป็นประโยชน์อันควรแก่การนำไปพิจารณาศึกษาหรือเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณดีทั้งหลายให้แก่ นางพรศรี ศรีโหม มารดาผู้ให้กำเนิดและสร้างอนาคตให้แก่ผู้วิจัยตลอดมาจนทุกวันนี้ รวมทั้ง ผู้แต่งตำรา หนังสือ บทความทุกท่านที่ผู้วิจัยได้ใช้อ้างอิง โดยหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

สิทธิวรชัย ศรีโหม

สิงหาคม 2559

ชื่อวิทยานิพนธ์ ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ผู้วิจัย นายสิทธิวิรัช ศรีใหม่ **รหัสนักศึกษา** 2564002257 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์

(2) รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ **ปีการศึกษา** 2558

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในต่างประเทศ (2) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย (3) ศึกษาวิเคราะห์กรณีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของไทย (4) เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของไทย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารทั้งจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข งานวิจัย หนังสือ บทความต่าง ๆ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า การที่จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดแทนพระมหากษัตริย์ มาจากหลัก “The king can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” ของประเทศอังกฤษ เนื่องจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล แล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้อำนาจอำนาจอธิปไตยในนามของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำขององค์กรดังกล่าว สำหรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดของไทยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา) คณะรัฐมนตรี และศาล โดยการกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาก็ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว และหากประธานวุฒิสภาตรวจสอบแล้วพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระบวนกรได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบมีอำนาจที่จะยับยั้งไม่นำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ แต่หากประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แล้วก็นำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ จะต้องมีความรับผิดชอบทั้งในทางการเมืองและในทางอาญาด้วย

คำสำคัญ รัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ประธานวุฒิสภา การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

Thesis title: The Responsibilities of the Senate Speaker in Countersigning the Royal Command

Researcher: Mr. Sitivarachai Srimai; **ID:** 2564002257; **Degree:** Master of Laws;

Thesis advisors: (1) Dr. Kamolchai Rattanasakaowong, Professor;
(2) Siripan Poonlop, Assistant Professor; **Academic year:** 2015

Abstract

This research on The Responsibilities of the Senate Speaker in Countersigning the Royal Command is intended to (1) study theories and criteria on countersigning the royal command in the parliamentary system of the other countries; (2) study theories and criteria on countersigning the royal command of Thai parliamentary system; (3) analyze the criteria on countersigning the royal command in Thai parliamentary system in case of the Senate Speaker and his or her responsibility; and (4) recommend the proper criteria and the responsibility of the Senate Speaker in countersigning the royal command in Thai system.

This research is qualitative research by documentary research method from the provisions of the Constitution and concerning laws, Thai Constitutional conventions, researches, books, articles and other related documents.

The studying found that the countersigning to the royal command came from "The King can do no wrong" and "The King cannot act alone" principles of UK for the King shall exercise such power through the Parliament, the Cabinet and the Courts. Such organs, therefore, must be responsible for any actions therefrom. In Thai parliamentary system, the prerogative of the King that must have been countersigned the royal command is according to the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand. The King shall exercise the sovereignty through the National legislative Assembly (acts as the House of Representatives, the Senate and National Assembly), the Council of Ministers and the Courts. The principles of the Senate Speaker to countersigning the royal command starting from the Constitution of the Kingdom of Thailand. B.E. 2540 assigned the duties in the Senate to give approval and submit an advice to the King on appointing the political positions. The Senate Speaker, therefore, must response to use such powers and duties. If the Senate Speaker verifies that the nominations has been found disqualified or prohibited, or that the process does not comply with the Constitution or the law, the Senate Speaker who countersigns the royal command shall have the power to suspend such nominations before presenting to the King. If the Senate Speaker found that those nominations or appointment is not qualified or prohibited, or the process does not comply with the Constitution or the law but still intends to present the King for the royal signing, he or she must have both the political and criminal liabilities.

Keywords: Constitution, Senate, Senate Speaker, Countersigning the Royal Command

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
3. กรอบแนวคิดของการวิจัย	3
4. ประเด็นปัญหาการวิจัย	4
5. ระเบียบวิธีวิจัย	5
6. สมมติฐานการวิจัย	5
7. ขอบเขตการวิจัย	6
8. คำนียามศัพท์เฉพาะ	7
9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช โองการของต่างประเทศ	9
1. ความเป็นมาและแนวคิดของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	9
1.1 ความเป็นมา	9
1.2 แนวคิด	13
2. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)	16
2.1 ความเป็นมา	16
2.2 พระราชอำนาจ	19
2.2.1 พระราชอำนาจทั่วไป	19
2.2.2 พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐ	20
1) พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร	20
2) พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ	21
3) ที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรม	23
2.3 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	24

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งบุคคล ของประเทศญี่ปุ่น.....	25
3.1 ความเป็นมา.....	25
3.2 พระราชอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	26
3.3 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ.....	27
4. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสเปน (Kingdom of Spain)....	28
4.1 ความเป็นมา.....	28
4.2 พระราชอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	30
4.3 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ.....	36
5. บทสรุป.....	38
บทที่ 3 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการของไทย.....	40
1. ความเป็นมา แนวคิด และความหมาย.....	40
1.1 ความเป็นมา.....	40
1.2 แนวคิด.....	40
1.3 ความหมาย.....	46
2. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย.....	50
2.1 พระราชสถานะพระมหากษัตริย์.....	53
2.1.1 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ.....	53
2.1.2 ทรงเป็นที่เคารพสักการะและไม่อาจถูกละเมิดได้.....	53
2.1.3 ทรงเป็นพุทธมามกะและอัครศาสนูปถัมภก.....	55
2.1.4 ทรงเป็นจอมทัพไทย.....	57
2.2 พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์.....	57
2.2.1 พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์.....	57
2.2.2 พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ.....	60

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.3 พระราชอำนาจทางบริหาร.....	66
2.2.4 พระราชอำนาจทางตุลาการ.....	72
2.2.5 พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ.....	75
บทที่ 4 บทวิเคราะห์การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ.....	80
1. วิเคราะห์เหตุแห่งการที่จะต้องมีผู้ลงรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ พระมหากษัตริย์ และการดำเนินการของรัฐในกรณีใดที่จำเป็นต้องมีผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ.....	81
1.1 การใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติหรือรัฐสภา.....	82
1.2 การใช้พระราชอำนาจในทางบริหารหรือคณะรัฐมนตรี.....	83
1.3 การใช้พระราชอำนาจทางศาลหรือตุลาการ.....	84
2. วิเคราะห์การกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ.....	86
3. วิเคราะห์การตรวจสอบก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ของประธานวุฒิสภา ในกรณีการแต่งตั้งบุคคล.....	90
4. วิเคราะห์อำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ของประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรับผิดชอบ.....	110
5. วิเคราะห์ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบในการแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ.....	117
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	130
1. บทสรุป.....	130
1.1 เหตุแห่งการที่จะต้องมีผู้ลงรับสนองพระบรมราชโองการ รับผิดชอบพระมหากษัตริย์.....	130
1.2 การดำเนินการของรัฐในกรณีใดที่จำเป็นต้องมีผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ.....	132
1.3 เหตุที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ.....	133

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.4 อำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ของประธานวุฒิสภา ในฐานะ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรับพิคชอบ.....	134
1.5 ความรับพิคชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรับพิคชอบในการแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ.....	141
2. ข้อเสนอแนะ.....	144
บรรณานุกรม.....	146
ประวัติผู้วิจัย.....	150



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมา

ด้วยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากหากปราศจากการลงนามรับสนองของพระบรมราชโองการฉบับใดฉบับหนึ่งเสียแล้ว จะทำให้พระบรมราชโองการฉบับนั้น ๆ เป็นโมฆะหรือใช้ไม่ได้ โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเริ่มมีครั้งแรกในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 7 ที่บัญญัติว่า “การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ” และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 57 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งมาตรา 32 และ 46 บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ท่านว่ารัฐมนตรีคนหนึ่งต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ” และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 79 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 48 และมาตรา 66 บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใดอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ” จากนั้นในรัฐธรรมนูญทุกฉบับต่อมาจะตัดคำว่า “เป็นผู้รับผิดชอบ” ออก และเพิ่มคำว่า “เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” แทนจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งจะมีเนื้อหาคล้าย ๆ กัน ซึ่งในปัจจุบันมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติว่า “บรรดาบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐมนตรีหรือกรรมการราษฎรตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นความรับผิดชอบต่อการทำตามอำนาจหน้าที่หรือใช้อำนาจอธิปไตยก่อนการทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว บุคคลหรือองค์กรที่การกระทำตามอำนาจหน้าที่หรือใช้อำนาจอธิปไตยก็จะลงนาม

รับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ โดยจากวิวัฒนาการของเนื้อหาและเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ในปัจจุบันได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจและความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายด้วย โดยเริ่มจากกรณีรัฐธรรมนูญจำนวน 2 ฉบับ ที่ผ่านมาได้บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องทำการวิจัย กล่าวคือ หากประธานวุฒิสภา เห็นว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระบวนกรได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว ประธานวุฒิสภามีอำนาจยับยั้งไม่นำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ได้หรือไม่ และกรณีหากประธานวุฒิสภาพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระบวนกรได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายดังกล่าว แล้วยังคงยังนำรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ จะต้องมีความรับผิดชอบแค่ไหนเพียงใด ในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ โดยปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุที่มาของงานวิจัยในครั้งนี้

1.2 ความสำคัญของปัญหา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วถึงวิวัฒนาการของเนื้อหาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจและความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายด้วย โดยมีที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจำนวน 2 ฉบับ เป็นสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย คือ ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 องค์กร¹ และบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ดำรง

¹ แม้ว่าตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะมีตำแหน่งที่ประธานวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ แต่มีข้อสงสัยกันว่า ผู้จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือคัดเลือกโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งต่อไป แต่ผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีนี้ คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเห็นได้ว่ามิใช่ผู้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว แต่กลับต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ ซึ่งอาจไม่ถูกต้องด้วยหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่ว่า ผู้ใดดำเนินการผู้นั้นผู้รับผิดชอบ

ตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งในงานวิจัยฉบับนี้จะวิจัยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงมีประเด็นที่ต้องทำการวิจัยถึง การได้มาซึ่งบุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการ ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาที่มีต่อกรณีดังกล่าวว่า ควรมีแค่ไหนเพียงใด และมีอำนาจยับยั้งโดยไม่นำรายชื่อบุคคลดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ได้หรือไม่เพียงใด หากการได้มาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งจากกรณีตามที่กล่าวมาเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องทำการวิจัยต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย

2.3 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เฉพาะกรณีที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ

2.4 เพื่อศึกษาถึงอำนาจยับยั้งของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบต่อมีอำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

2.5 เพื่อศึกษาถึงความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบต่อจะต้องมีความรับผิดชอบอย่างไร

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษพบว่า การลงนามสนองรับพระบรมราชโองการ เกิดขึ้นในช่วงของการวิวัฒนาการจากระบอบการปกครองที่กษัตริย์ไม่ถูกจำกัดอำนาจ (พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)) มาเป็นระบอบการ

ปกครองที่กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจ (พระมหากษัตริย์ในระบอบปรมาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy) และพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy)) จนเกิดหลักการ “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) และหลักการ “พระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจธิปไตยโดยตรง” (The King cannot act alone) จึงต้องมีผู้ใช้อำนาจธิปไตยแทน ซึ่งก็คือ หัวหน้าคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์อังกฤษในสมัยนั้น โดยในปัจจุบันเรียกว่า นายกรัฐมนตรี สำหรับในประเทศไทยนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงต้องนำหลักการทั้ง 2 ประการ มาใช้ด้วย ดังนั้น จึงต้องมีบุคคลหรือองค์กรมาเป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ การใช้พระราชอำนาจหรืออำนาจธิปไตยของพระมหากษัตริย์จึงต้องใช้โดยผ่านทางรัฐสภา (ปัจจุบันสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา) คณะรัฐมนตรี และศาล โดยให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ใช้อำนาจธิปไตยและเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจธิปไตยนั้นแทน

ทั้งนี้ งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะในส่วนของความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในสองฐานะด้วยกัน คือ ในฐานะประมุขของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำ และในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น กรอบแนวคิดของการวิจัยจึงมุ่งไปพิจารณาถึงการใช้อำนาจธิปไตยของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคล เฉพาะที่วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำ และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น งานวิจัยฉบับนี้จึงยึดหลักหรือแนวคิดที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) และ “พระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจธิปไตยโดยตรง” (The King cannot act alone) เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

จากแนวทางการดำเนินงานที่ผ่านมาของวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาจึงมีประเด็นที่ต้องดำเนินการวิจัย คือ ค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ และเหตุใดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ ในบางกรณี ซึ่งหลักการทั่วไปตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และศึกษากรณีหากประธานวุฒิสภาตรวจสอบแล้วพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

กล่าวคือ มีเนื้อหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีกระบวนการได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะสามารถยับยั้งไม่นำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ได้หรือไม่ รวมทั้งศึกษาถึงกรณีหากประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระบวนการได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว ยังนำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ควรต้องมีความรับผิดชอบอย่างไร

5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยจะค้นคว้าและวิจัยจากเอกสารเป็นสำคัญ (Documentary Research) โดยรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เฉพาะตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข งานวิจัย หนังสือ บทความ ตำราต่าง ๆ ที่มีคุณภาพ เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

6. สมมติฐานการวิจัย

ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย ซึ่งเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแบบหนึ่ง โดยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาดังกล่าว ได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย² เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา (ในปัจจุบันสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา) ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการหรือศาล โดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานขององค์กรหนึ่งในฝ่าย

² ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามแนวคิดของมองเตสกีเออที่อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (De l' esprit des lois).

นิติบัญญัติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งอัยการสูงสุด และแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบ โดยตามรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) และรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกของไทย ได้กำหนดให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาในฐานะของผู้รับผิดชอบดังกล่าว ทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการในการได้มาซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงต้องมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบทั้งเนื้อหาและกระบวนการได้มาได้ มิใช่เป็นเพียงไปรษณีย์ที่เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้สรรหามาแล้ว และส่งรายชื่อให้วุฒิสภาเห็นชอบแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งเสมอ ทั้งนี้ เนื่องจากประธานวุฒิสภาจะต้องเป็นลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการได้มาดังกล่าว จึงต้องมีอำนาจในการตรวจสอบและยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ หากเนื้อหาและกระบวนการในการได้มาซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

7. ขอบเขตการวิจัย

วิจัยเฉพาะในส่วนของความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะประธานขององค์กรวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรผู้ให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำ และในฐานะของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ เพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 องค์กร ที่กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำ และประธานวุฒิสภามีหน้าที่ในการทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบเท่านั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยนำมาพิจารณาประกอบกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป หรือหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต

³ รัฐสภา ในสภาวะปกติ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา.

8. นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยเรื่อง ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีคำนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

8.1 รัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ หากใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ ฉบับปี” หมายถึง รัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวร และหากใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี....” หมายถึง รัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้ เป็นฉบับชั่วคราว โดยในบางส่วนอาจใช้ชื่อเต็มของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เพื่อความเหมาะสมของเนื้อหาในแต่ละส่วน

8.2 ประธานวุฒิสภา หมายถึง ประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ และรวมถึงประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

8.3 วุฒิสภา หมายถึง วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ และรวมถึงวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

8.4 รัฐมนตรี หมายถึง รัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ และหมายความรวมถึง กรรมการราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

8.5 คณะรัฐมนตรี หมายถึง คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ และหมายความรวมถึง คณะกรรมการราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

8.6 นายกรัฐมนตรี หมายถึง นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ และหมายความรวมถึง ประธานคณะกรรมการราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

9.1 ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของต่างประเทศ

9.2 ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย

9.3 ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เฉพาะกรณีที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ

9.4 ทราบถึงอำนาจยับยั้งของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบว่ามีอำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

9.5 ทราบถึงความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบว่าจะต้องมีความรับผิดชอบอย่างไร



บทที่ 2

ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการของต่างประเทศ

การที่จะกล่าวถึงความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ จะต้องกล่าวถึง การใช้พระราชอำนาจหรือการใช้อำนาจอธิปไตยในการแต่งตั้งบุคคลเสียก่อน และการที่จะกล่าวถึง การใช้พระราชอำนาจหรือการใช้อำนาจอธิปไตยในการแต่งตั้งบุคคลของพระมหากษัตริย์ของไทยได้ จะต้องกล่าวถึงการใช้พระราชอำนาจหรือการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ตามหลักสากลของต่างประเทศเสียก่อนว่ามีการใช้พระราชอำนาจหรือการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างไรบ้าง ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน โดยจะทำการวิจัยเฉพาะประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานและอยู่ในกลุ่มของประเทศที่พัฒนาแล้ว มาเป็นหลักในการวิจัย อาทิ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ญี่ปุ่น และราชอาณาจักรสเปน เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงปัจจัยแห่งเหตุหรือวัตถุประสงค์ที่จะต้องให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อทราบถึงเหตุหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้วจึงสามารถพิจารณาถึงอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ โดยในบทนี้ ได้ค้นคว้ารวบรวมแนวคิดและความเป็นมาของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจากสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ญี่ปุ่น และราชอาณาจักรสเปน ตามลำดับ ดังนี้

1. ความเป็นมาและแนวคิดของการลงนามสนองรับพระบรมราชโองการ

1.1 ความเป็นมา

ความเป็นมาของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เกิดขึ้นในช่วงของการวิวัฒนาการจากระบอบการปกครองที่กษัตริย์ไม่ถูกจำกัดอำนาจ (พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)) มาเป็นระบอบการปกครองที่กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจ (พระมหากษัตริย์ในระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy) และพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy)) โดยสามารถพิจารณาได้จากประเทศที่ถือว่าเป็นต้นแบบ

ของระบอบประชาธิปไตย คือ สหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ ตามวิวัฒนาการแต่ละช่วงการปกครองของกษัตริย์แต่ละพระองค์ ดังนี้

ช่วงการปกครองโดยพระเจ้าจอห์น ที่ทรงพ่ายแพ้สงครามให้แก่พระเจ้าฟิลิปที่ 2 แห่งฝรั่งเศสและสูญเสียดินแดนเป็นจำนวนมาก โดยในระหว่างทำสงครามพระเจ้าจอห์นต้องการเก็บภาษีเพิ่มเพื่อไปทำสงครามแต่บรรดาเหล่าขุนนางอังกฤษไม่ยินยอมจึงเกิดมีมหาบัตรรัฐธรรมนูญ (Magna Carta) หรือ The Great Charter⁴ จึงรวมตัวกันเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1215 เพื่อเรียกร้องหลักประกันในสิทธิของตน โดยยื่นคำขาดให้พระเจ้าจอห์นที่หนึ่งยอมตามคำเรียกร้องของพวกเขาโดยลงพระปรมาภิไธยในเอกสารที่มีชื่อว่า Magna Carta ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกจึงทำให้อังกฤษมีระบอบการปกครองที่กษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นประเทศแรกของโลก

ต่อมาในช่วงการปกครองของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 โดยโอลิเวียร์ ครอมเวลล์ ได้ทำการโค่นล้มสถาบันกษัตริย์และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1649-ค.ศ. 1659 หลังจากนั้น บุตรของครอมเวลล์ซึ่งเป็นผู้ปกครองประเทศในเวลาต่อมาได้สละตำแหน่ง และได้มีการฟื้นฟูสถาบันกษัตริย์ขึ้นมาใหม่ โดยการสถาปนาของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 อย่างไรก็ดี ในช่วงดังกล่าวระบอบการปกครองโดยกษัตริย์ก็ยังอ่อนแออยู่มาก

และในช่วงก่อนการปกครองของพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 และพระนางแมรีที่ 2⁶ ที่ปกครองในระหว่างปี ค.ศ. 1685 - ค.ศ. 1688 โดยมีการปฏิวัติที่นิยมเรียกว่า การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (The Glorious Revolution) เนื่องจากเป็นการปฏิวัติที่ไม่ได้มีการสูรบใด ๆ เลย ซึ่งทั้งสองพระองค์ได้ทรงลงนามใน The Bill of Rights ค.ศ. 1689 หรือ กฎหมายว่าด้วยการปกครองและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง

The Bill of Rights ค.ศ. 1689 เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา รวมไปถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่มีอยู่ตามจารีตประเพณีของอังกฤษ เช่น การใช้อำนาจของกษัตริย์ยกเลิกกฎหมายโดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐสภาไม่ได้ การใช้อำนาจของกษัตริย์ไม่ใช้บังคับตามกฎหมายหรืองดเว้นการใช้บังคับตามกฎหมายไม่ได้ อ้างอำนาจกษัตริย์เพื่อเรียกเก็บเงินโดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐสภาไม่ได้ สิทธิในการถวาย

⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2556). กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 39 – 40.

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 141.

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 141.

ฎีกาต่อกษัตริย์ สิทธิในการพูด เป็นต้น โดยรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถดถอยลงเรื่อย ๆ อำนาจทางการเมืองจึงถูกถ่ายโอนไปอยู่ที่ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์แทน

ที่มาของคณะรัฐมนตรีคาดว่าเกิดขึ้นในช่วง ปี ค.ศ. 1714 ถึงปี ค.ศ. 1760 โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่รัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต⁷ ซึ่งนับได้ว่าเป็นกษัตริย์องค์แรกของอังกฤษ โดยเป็นผู้พัฒนาให้มีคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์⁸ (Curia Regis) จากการปรับปรุงมหาสภา (Magnum Concilium) โดยเรียกในช่วงต่อมาว่า คณะองคมนตรี (Privy Council of the Crown) โดยในช่วงแรกกำหนดให้เป็นไปตามอัยราชัยโดยอิสระของกษัตริย์ที่จะเลือกและแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ที่ปรึกษาของแต่ละพระองค์ แต่ต่อมาได้มีการแยกคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ดังกล่าวออกมาเป็นอิสระจากกษัตริย์ โดยความพยายามของรัฐสภา ทั้งนี้ มีเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้คณะที่ปรึกษาของกษัตริย์เป็นคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน คือ

ในช่วงรัชสมัยของพระนางควีนแอนน์ (8 มีนาคม ค.ศ. 1702 - 1 สิงหาคม ค.ศ. 1714) เมื่อพระองค์ไม่มีทายาท ดังนั้น การสืบทอดราชสันตติวงศ์จึงถูกส่งผ่านไปยัง โซเฟียแห่งราชวงศ์ฮาโนเวอร์ (แห่งประเทศเยอรมนี) หลานสาวของพระเจ้าเจมส์ ซึ่งเป็นญาติสืบสายเลือดที่ใกล้ชิดที่สุดของพระนางควีนแอนน์ เมื่อ โซเฟียเสียชีวิตก่อนควีนแอนน์ จึงมีผลทำให้ลูกชายของโซเฟียซึ่งก็คือ จอร์จกลายเป็นกษัตริย์ ต่อจากพระนางควีนแอนน์ โดยในระหว่างการปกครองของพระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง (1 สิงหาคม ค.ศ. 1714 - 11 มิถุนายน ค.ศ. 1727) และพระเจ้าจอร์จที่สอง (11 มิถุนายน ค.ศ. 1727 - 25 ตุลาคม ค.ศ. 1760) ทั้งสองพระองค์ไม่ใส่ใจกับการบริหารกิจการบ้านเมืองของอังกฤษ เนื่องจากพูดภาษาอังกฤษไม่ได้ ดังนั้น จึงเป็นจุดเริ่มต้นของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน โดยพระองค์มิได้ทรงเข้าร่วมการประชุมของคณะที่ปรึกษาร่วมพระองค์ คณะที่ปรึกษาร่วมพระองค์ก็ถือปฏิบัติที่จะประชุมกันเองภายในห้องที่อยู่ติดกับห้องประทับของพระองค์ซึ่งเรียกกันว่า “Cabinet” เมื่อได้ผลการประชุมของคณะที่ปรึกษาร่วมพระองค์แล้ว ก็จะถวายความเห็นดังกล่าวต่อกษัตริย์ โดยหัวหน้าของคณะที่ปรึกษาร่วมพระองค์ที่เรียกว่า “Prime Minister” วิธีปฏิบัติดังกล่าวได้กลายมาเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ อันเป็นที่มาของ

⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2556). กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 38.

⁸ ชาลซัย แสงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 141-142.

⁹ ชาลซัย แสงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 142.

คณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน ในช่วงนี้เองคณะที่ปรึกษาที่เคยบริหารประเทศภายใต้พระราชอำนาจของ กษัตริย์ และคณะองคมนตรี กลายเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ โดยที่ปรึกษาส่วนพระองค์ที่มีความสำคัญในช่วงดังกล่าว¹⁰ คือ เซอร์ร็อบเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งสามารถกราบบังคมทูลเป็นภาษาเยอรมันผสมภาษาละตินได้ เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญอย่างมากจนได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะที่ปรึกษาของ กษัตริย์ของอังกฤษในช่วงนั้น ซึ่งคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์นี้ในช่วงแรกจะเป็นส่วนหนึ่งของ คณะองคมนตรี (Privy Council of the Crown) และได้กลายมาเป็นคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน โดยหัวหน้าของคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์จะเรียกว่า “Prime Minister” ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน

โดยจากช่วงการปกครองของพระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง และพระเจ้าจอร์จที่สองดังกล่าว คาดว่าเป็นที่มาของหลัก “The King can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” ของอังกฤษ ที่ต้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign) ในปัจจุบัน เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงเข้าร่วมการประชุมกับคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ โดยในทางปฏิบัติคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์จะประชุมกันเอง ดังนั้น จึงทำให้หัวหน้าของคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ต้องเป็นผู้การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบการดำเนินการของตน เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงดำเนินการใด ๆ ด้วยพระองค์เอง แต่มีคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ดำเนินการให้ จึงเท่ากับว่าคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ดังกล่าว เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนพระมหากษัตริย์

แต่อย่างไรก็ดี จากการสืบค้นถึงหลัก “The King can do no wrong” ของอังกฤษ ดังกล่าว พบว่า อาจมีที่มาจากเหตุการณ์อีกเหตุการณ์หนึ่ง คือ ช่วงการปกครองของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ที่ทรงขึ้นครองราชสมบัติตั้งแต่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ กล่าวคือ มีอายุเพียง 9 พรรษาเท่านั้น (เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1216) ซึ่งในช่วงดังกล่าวกษัตริย์เฮนรีที่ 3¹¹ ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากอำนาจของอาณาจักรทั้งหมดตกอยู่กับบารอนและพระสันตะปาปา โดยมีวิลเลียม มาร์แชล เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในแง่นี้จึงอาจเป็นต้นกำเนิดของหลัก “The King can do no wrong” ได้เช่นกัน

¹⁰ สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=27&chap=2&page=t27-2-infodetail02.html>, ค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2559.

¹¹ เรียบเรียงจาก Guy Seidman, *The Origins of Accountability : Everything I know about sovereign immunity, I learned from King Henry III*, page 7.

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปความเป็นมาของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign) ว่ามีที่มาจากหลัก “The King can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” ของอังกฤษ โดยอาจมาจากช่วงที่อังกฤษถูกปกครองโดยพระมหากษัตริย์ที่มาจากราชวงศ์ของชาวเยอรมัน (ราชวงศ์ฮาโนเวอร์) พระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง และพระเจ้าจอร์จที่สอง หรืออาจมาจากช่วงการปกครองของพระเจ้าเฮนรีที่สามในช่วงที่ยังทรงพระเยาว์ ซึ่งเป็นเหตุให้พระมหากษัตริย์มิได้ทรงกระทำการด้วยพระองค์เอง แต่มีบุคคลหรือองค์กรเป็นผู้กระทำการในนามของพระมหากษัตริย์ หรือใช้อำนาจอธิปไตยแทนพระมหากษัตริย์จึงต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว โดยหลักการดังกล่าวถือเป็นหลักพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ และมีได้นำมาใช้เฉพาะแต่ประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น แต่ก็นำหลักดังกล่าวไปใช้กับประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขด้วย เช่นในประเทศฝรั่งเศส หรือแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็นำหลักดังกล่าวมาใช้ด้วยเช่นกัน

1.2 แนวคิด

แนวคิดของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีผู้อธิบายไว้ ดังนี้

Herbert Broom¹² กล่าวว่า¹³ ““the king can do no wrong.” เป็นหลักการ โบราณ และพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญอังกฤษ (The English Constitution) ที่พระมหากษัตริย์สามารถทำได้โดยไม่ผิด แต่หลักกฎหมายนี้ มิได้หมายความว่า พระมหากษัตริย์อยู่นอกกฎหมายอย่างไร้ข้อจำกัด และพระมหากษัตริย์จะสามารถทำทุกอย่างได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่หมายถึง การให้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของบุคคลและเฉพาะบุคคลในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ มีความเป็นอิสระและไม่คล้อยตามอำนาจใด หรืออยู่ในเขตอำนาจและสิ่งที่ไม่เหมาะสมต่อกิจการสาธารณะ เพื่อที่จะมิให้บุคคลใดกล่าวหาต่อพระมหากษัตริย์ได้”

¹² Herbert Broom (1815–1882) was an English writer on law. Law books 1) *Practical Rules for determining Parties to Actions*, 1843. 2) *Legal Maxims*, 1845. third edition, 1858 Fifth edition, 1870. 3) *Practice of Superior Courts*, 1850. 4) *Practice of County Courts*, 1852. 5) *Commentaries on the Common Law*, 1856. fourth London edition 1873 6) *Constitutional Law viewed in relation to Common Law and exemplified by Cases*, 1st edition 1866; 2nd edition 1885. 7) *Commentaries on the Laws of England* (with E. Hadley), 1869. 8) *Philosophy of Law; Notes of Lectures*, 1876-8.

¹³ เรียบเรียงจาก Herbert Broom, *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated*, page 23 (London, A. Maxwell and Son 1845).

Guy Seidman¹⁴ กล่าวว่า¹⁵ “สุภาษิตกฎหมายที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” เป็นคำกล่าวที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาของความรับผิดชอบของรัฐบาลในอังกฤษ บางครั้งก็ให้ความหมายที่แน่นอนตรงข้ามกับถ้อยคำที่อ่านง่ายของสุภาษิตกฎหมายดังกล่าว สุภาษิตกฎหมายดังกล่าวมีความหมายอยู่ตามความเป็นจริงบนพื้นฐานที่แตกต่างกัน 4 ด้าน ตามประวัติศาสตร์กฎหมายอังกฤษ ความหมายแรกก็คือ พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมายและไม่สามารถทำผิดได้ ความเข้าใจตามความหมายนี้ เป็นช่วงที่อยู่ในจุดสูงสุดของความเชื่อตาม “หลักเทวสิทธิราชย์” ในช่วงศตวรรษที่ 17 ความหมายที่สองคือ แม้ว่ากรกระทำของพระมหากษัตริย์จะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่กรกระทำนั้นไม่สามารถนำมาฟ้องร้องในทางศาลได้ ความหมายนี้อาจอยู่ในช่วงของ “กระบวนการ” หรือ “การปรับปรุง” เพื่อทำความเข้าใจสุภาษิตกฎหมายดังกล่าว ความหมายที่สามซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว หมายถึง ต้นกำเนิดทางประวัติศาสตร์ที่แท้จริงของสุภาษิตกฎหมายดังกล่าว คือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่มีอำนาจหรือมีความสามารถที่จะทำผิดได้ ซึ่งมีข้อเท็จจริงในกรณีของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ที่สันนิษฐานว่า เป็นพระมหากษัตริย์ตั้งแต่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ ความหมายที่สี่เป็นความหมายที่ตรงข้ามกับความหมายแรก ซึ่งเป็นความหมายที่เห็นได้ชัดว่า พระมหากษัตริย์มีความสามารถในการทำผิด แต่ก็ไม่อาจมีผลเป็นความผิดในทางกฎหมายได้ ซึ่งเป็นความหมายที่สามารถรวมเข้าได้กับความหมายที่สอง คืออยู่ในช่วง “กระบวนการ” เพื่อทำความเข้าใจระบอบการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งหากมีพระบรมราชโองการที่สามารถอธิบายได้ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีดังกล่าว ไม่อาจเยียวยาได้โดยศาลสามัญแต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่อยู่ใต้พระราชอำนาจที่กระทำการตามพระบรมราชโองการของกษัตริย์อาจต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว”

“...การตีความที่แตกต่างกันของสุภาษิตกฎหมายดังกล่าวที่ปรากฏขึ้นในช่วงต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์กฎหมายอังกฤษ ที่สุภาษิตกฎหมายทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ปัญหาการแย่งชิงอำนาจให้พ้นไปจากระบบกษัตริย์ และสร้าง the rule of law ในอังกฤษ โดยสุภาษิตกฎหมาย “that the king can do no wrong” ช่วยกำหนดถึงความรับผิดชอบของรัฐบาล ในประวัติศาสตร์ของแองโกล-อเมริกาด้วย ในช่วงการขยายบทบาทของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงจาก

¹⁴ Prof. Guy Seidman has been on faculty at the Radzyner School of Law since 1999. A graduate of Tel-Aviv University (LL.B., 1989; LL.M. 1995) and Northwestern University of Chicago, Illinois (LL.M., 1997, S.J.D. 1999) Prof. Seidman has visited and taught at various institutions in Israel, Europe and the United States including the University of Chicago, Northwestern University, Boston University and the Max Planck Institute at Heidelberg.

¹⁵ เรียบเรียงจาก Guy Seidman, *The Origins of Accountability : Everything I know about sovereign immunity, I learned from King Henry III*, page 5-6.

อำนาจที่มีอยู่เฉพาะบุคคลถ่ายโอนไปยังรัฐธรรมนูญไปสู่รัฐสภา และการเพิ่มขึ้นของการพิจารณา ทบทวนคดีความของรัฐบาลและการบริหารจัดการการดำเนินคดี”

Ugo Bruschi¹⁶ และ Davide Rossi¹⁷ ได้กล่าวว่า¹⁸ “สองหลักการตามรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญมากในช่วงเวลาหนึ่ง คือ ‘The King can do no wrong’ และ ‘The King cannot act alone’ โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นสิ่งจำเป็น เช่นเดียวกับรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น เมื่อใดก็ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงต้องพบเหตุต่างประเทศ โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่เดิมมีอยู่นั้น ในช่วงที่ Robert Walpole¹⁹ เป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ซึ่งเดิมมีเพียงความรับผิดชอบในด้านกฎหมายเท่านั้น แต่ต่อมากลายเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีแรงดันจากหลายฝ่ายและพระราชอำนาจในการโยกย้ายคณะรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งอย่างเป็นทางการของพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินจนถึงปี ค.ศ. 1781 โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี พระราชอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายนี้เป็นผลเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และพระราชอำนาจพิเศษดังกล่าวยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่วงดุลกับ นายกรัฐมนตรี โดยเป็นปัจจัยสนับสนุนการจำกัดอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีนั้น ยังไม่ถือว่ามีความรับผิดชอบต่อนโยบายของรัฐ...”

กล่าวโดยสรุปความเป็นมาของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีที่มาจาก การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ของประเทศอังกฤษ จากหลัก “The King can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” ซึ่งที่มาของหลักการนี้แม้ว่าจะมีที่มาจากช่วงใดช่วงหนึ่งจาก 2 ช่วงที่กล่าวมาแล้ว แต่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมีที่มาจากช่วงของการปกครอง โดยราชวงศ์ของชาวเยอรมัน (ราชวงศ์ฮาโนเวอร์) ที่มีพระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง และพระเจ้าจอร์จที่สอง เป็นกษัตริย์ เนื่องจากข้อมูลจากเอกสารทั้งภายในประเทศและต่างประเทศบ่งชี้ไปถึงช่วงดังกล่าวมากกว่า โดยเป็นหลักที่มีผลดีมากกว่าผลเสีย เนื่องจากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบต่อ การกระทำใด ๆ เนื่องจากมิได้ทรงกระทำการหรือใช้อำนาจอธิปไตยด้วยพระมหากษัตริย์เอง

¹⁶ Assistant Professor of medieval and modern legal history at the university of bologna alma mater studiorum (Italy).

¹⁷ Assistant Professor of medieval and modern legal history at the university of trieste (Italy)

¹⁸ เรียบเรียงจาก Ugo Bruschi และ Davide Rossi, What is the English Constitution? The Answer of John James Park in the Crucial Year 1832, P 38.

¹⁹ The first Prime Minister of Great Britain.

ซึ่งเดิมในสหราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ

สำหรับความหมายของพระมหากษัตริย์นั้น Guy Seidman²⁰ กล่าวว่า “...“พระมหากษัตริย์” มีความหมายที่แตกต่างกันสองความหมาย ในช่วงเวลาที่ผ่านมาของประวัติศาสตร์กฎหมายอังกฤษ มันอาจหมายถึง ทั้งพระราชอำนาจของบุคคลที่เป็นรูปธรรม หรืออาจหมายถึงอำนาจอธิปไตยที่เป็นนามธรรมของรัฐบาล วลีที่ว่า “The King can do no wrong” จะใช้ในความสำคัญที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความแน่นอนในการให้ความหมายของ “พระมหากษัตริย์” ในทำนองเดียวกันกับแนวคิดของ “ความคุ้มกัน” อาจหมายถึงทั้งการสร้างความคุ้มกันส่วนบุคคลของบุคคลผู้เป็นพระมหากษัตริย์หรือความคุ้มกันของสถาบัน ลักษณะเช่นเดียวกันนี้เป็นรูปแบบของอำนาจระหว่างพระราชอำนาจของบุคคลที่เป็นทางการ (ส่วนบุคคล) และอำนาจอธิปไตย (สถาบัน) เพื่อสร้างความคุ้มกัน...”

โดยผู้วิจัยเห็นว่า พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยนั้น รูปแบบของความสำคัญของพระมหากษัตริย์จะเปลี่ยนแปลงไปจากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยทรงอยู่ในฐานะเป็นประมุขของประเทศ และการใช้พระราชอำนาจจะทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยการใช้พระราชอำนาจหรืออำนาจอธิปไตยจะถูกกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ และวิธีการสืบราชสันตติวงศ์ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไปตามประเพณีการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับการใช้อำนาจหรืออำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์จะมีความหมายที่แตกต่างกัน 2 ความหมาย คือ การใช้พระราชอำนาจหรืออำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ในฐานะบุคคล และในฐานะสถาบันของประเทศ

2. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

2.1 ความเป็นมา

ตามที่กล่าวมาแล้วใน 1. เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา มีที่มาจากอังกฤษ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงขอกกล่าวโดยสรุปจาก 1. เท่านั้น โดยเริ่มจากช่วงที่กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจ ในช่วงการปกครองของพระเจ้าจอห์น ที่ทรงเก็บภาษีเพิ่มเพื่อไปทำสงคราม แต่ขุน

²⁰ เรียบเรียงจาก Guy Seidman, The Origins of Accountability : Everything I know about sovereign immunity, I learned from King Henry III, page 6.

นางอังกฤษไม่ยินยอมจึงเกิดมีมหาบัตรรัฐธรรมนูญ (Magna Carta) หรือ The Great Charter²¹ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1215 เพื่อเรียกร้องหลักประกันในสิทธิของตน ซึ่งถือว่า Magna Carta เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกจึงทำให้อังกฤษมีระบอบการปกครองที่กษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นประเทศแรกของโลก ช่วงต่อมา คือ ช่วงการปกครองของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 โดยโอลิเวียร์ ครอมเวลล์²² ได้ทำการโค่นล้มสถาบันกษัตริย์และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1649-ค.ศ. 1659 หลังจากนั้น บุตรของครอมเวลล์ซึ่งเป็นผู้ปกครองประเทศในเวลาต่อมาได้สละตำแหน่ง จึงได้มีการฟื้นฟูสถาบันกษัตริย์ขึ้นมาใหม่ โดยการสถาปนาของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 และต่อมาในช่วงของการปกครองโดยพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 และพระนางแมรีที่ 2²³ ในระหว่างปี ค.ศ. 1685-ค.ศ. 1688 ซึ่งเกิดการปฏิวัติขึ้น โดยการปฏิวัติครั้งนี้นิยมเรียกว่า การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (The Glorious Revolution) ซึ่งทั้งสองพระองค์ก็ได้ทรงลงนามใน The Bill of Rights ค.ศ. 1689 หรือกฎหมายว่าด้วยการปกครองและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง และช่วงต่อมา คือ ช่วงที่ถือว่าเป็นต้นกำเนิดของคณะรัฐมนตรี และเป็นที่มาของหลัก “The King can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” ในช่วงการปกครองของพระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง และพระเจ้าจอร์จที่สอง ที่ทั้งสองพระองค์ไม่ใส่ใจกับการบริหารกิจการบ้านเมืองของอังกฤษ เนื่องจากพูดภาษาอังกฤษไม่ได้ จึงเป็นเหตุให้คณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์จะดำเนินการประชุมกันเองแล้วนำประเด็นในการบริหารราชการที่ได้พิจารณาแล้วขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ประธานของคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ในขณะนั้น คือ Robert Walpole²⁴ หรือจะเรียกว่า นายกรัฐมนตรีคนแรกของโลกก็ได้ จะเป็นผู้ลงนามรับรองเพื่อรับผิดชอบ โดยความรับผิดชอบของ Robert Walpole นี้ เดิมมีเพียงความรับผิดชอบในด้านกฎหมายเท่านั้น แต่ต่อมากลายเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง²⁵ อันถือเป็นต้นกำเนิดของการลงนามรับรองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทน ที่ยังคงมีอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2556). กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 39 – 40.

²² ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 141.

²³ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 141.

²⁴ The first Prime Minister of Great Britain.

²⁵ เรียบเรียงจาก Ugo Bruschi และ Davide Rossi, What is the English Constitution? The Answer of John James Park in the Crucial Year 1832, P 38.

โดยในเรื่องต้นกำเนิดนี้ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันว่าอาจมีที่มาจากช่วงของการปกครองของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ที่ทรงขึ้นครองราชย์สมบัติตั้งแต่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ กล่าวคือมีอายุเพียง 9 พรรษาเท่านั้น (เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1216) ซึ่งในช่วงดังกล่าวกษัตริย์เฮนรีที่ 3²⁶ ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากอำนาจของอาณาจักรทั้งหมดตกอยู่กับบารอนและพระสันตะปาปา โดยมีวิลเลียม มาร์แชล เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในแง่นี้จึงอาจเป็นต้นกำเนิดของหลัก “The King can do no wrong” ได้เช่นกัน

สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษในปัจจุบันนั้น เนื่องจากว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพียงฉบับเดียวเหมือนอย่างประเทศไทย แต่มีทั้งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษรมีขึ้นตามเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตของอังกฤษ โดยตามประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักร และประวัติความเป็นมาของกฎหมายศก๊อต นั้น เมื่อพิจารณาจาก The UK Case Convention, Constitutional Power and Constitutional Practice²⁷ พบว่ามี กฎหมายรัฐธรรมนูญพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

Bill of Rights 1689 ปฏิญญาสิทธิของพลเมือง เป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจสูงสุดของรัฐสภาเหนือกว่าพระมหากษัตริย์ เป็นผลมาจากการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์

Act of Settlement 1701 ความตกลงของพระมหากษัตริย์

Acts of Union 1707 สหภาพของสหราชอาณาจักรและสกอตแลนด์

Act of Union 1800 สหภาพของสหราชอาณาจักรและไอร์แลนด์

Parliament Acts 1911 and 1949 กำหนดขอบเขตอำนาจรัฐ

European Communities Act 1972 รวมกฎหมายยุโรปที่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายในสหราชอาณาจักร

Representation of the People Act 1983 ปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งอังกฤษ

Scotland Act 1998 โอนอำนาจบางอย่างไปยังรัฐสภาสกอตแลนด์

Government of Wales Act 1998 โอนอำนาจบางอย่างไปยังสภาแห่งเวลส์

Northern Ireland Act 1998 โอนอำนาจบางอย่างไปยังสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ

Human Rights Act 1998 รวมอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนยุโรปที่เป็นกฎหมาย

²⁶ Guy Seidman, The Origins of Accountability : Everything I know about sovereign immunity, I learned from King Henry III, page 7.

²⁷ เรียบเรียงจาก Peter Leyland : The UK Case Convention, Constitutional Power and Constitutional Practice. 2006.

ของสหราชอาณาจักร

House of Lords Act 1999 การปฏิรูปสภาขุนนาง

Constitutional Reform Act 2005 กฎหมายปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้มีศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักรและหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของสภาขุนนาง

รัฐธรรมนูญและกฎหมายลายลักษณ์อักษรของอังกฤษส่วนใหญ่เกิดจากความพยายามของเหล่าขุนนางจากฝ่ายต่าง ๆ อันมีผลไปถึงพลเมืองของอังกฤษด้วย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ยอมลดพระราชอำนาจที่มีมาแต่เดิมลง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น รวมไปถึงคำพิพากษาของศาลและจารีตประเพณี (Customs) ต่าง ๆ ของอังกฤษด้วย

2.2 พระราชอำนาจ

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษมีลักษณะคล้ายกันกับประเทศไทย กล่าวคือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น ฝ่ายบริหารต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้พระราชอำนาจ โดยในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารจะรับผิดชอบต่อรัฐสภา สำหรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีที่มาจากรัฐธรรมนูญอังกฤษตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1 โดยรัฐธรรมนูญอังกฤษนั้น มีทั้งส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร และส่วนที่เป็นขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ มีทั้งพระราชอำนาจทั่วไป พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐ โดยพระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐ สามารถแบ่งได้เป็นพระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์ รวมทั้งยังคงมีอำนาจที่จะทรงให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ในทางปฏิบัติจะทรงให้คำแนะนำเฉพาะในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น

2.2.1 พระราชอำนาจทั่วไป

ผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในทางทฤษฎีแล้วเป็นของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี และต้องกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเข้าใจโดยทั่วไปว่า การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในระบบรัฐสภา นั้น ต้องเป็นไปตามตามคำแนะนำของรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยมากจะดำเนินการผ่านทางนายกรัฐมนตรีหรือคณะองคมนตรี²⁸ ในทางปฏิบัติจะใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์เป็นเพียงผู้เฝ้าดูการดำเนินงานของนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีระเบียบใดบังคับและ

²⁸ เรียบเรียงจาก Lucinda Maer and Oonagh Gay (30 December 2009), The Royal Prerogative, House of Commons Library, ค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2559.

การดำเนินการดังกล่าวยังคงเป็นความลับอยู่²⁹ พระมหากษัตริย์อาจจะแสดงความคิดเห็นได้ ในฐานะผู้ปกครองตามรัฐธรรมนูญ ส่วนผู้ตัดสินใจในการบริหารงานอย่างแท้จริงคือนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในกรณีดังกล่าว นายวอลเตอร์ แบกช็อต (Walter Bagshot) กล่าวว่า พระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ทรงมีสิทธิ 3 สิทธิ คือ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาปรึกษา สิทธิในการส่งเสริมการดำเนินงานของรัฐบาล มีสิทธิที่จะคัดค้านรัฐบาล³⁰

2.2.2 พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐ

พระมหากษัตริย์ของอังกฤษทรงใช้พระราชอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหาร ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ

1) พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหาร

(1) ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จากผู้ที่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญ (House of Commons) ได้ เพราะนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญในการบริหารราชการแผ่นดินเสมอ โดยหากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลยังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามวิถิต่างประชาธิปไตย หรือ นายกรัฐมนตรีต้องขอพระราชทานยุบสภาแทน แล้วแต่กรณี

โดยในทางเทคนิคพระมหากษัตริย์อาจแต่งตั้งใครก็ได้ที่ทรงเห็นว่ามีความสำคัญเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติจะทรงแต่งตั้งจากสมาชิกที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา โดยมากมักจะเป็นผู้นำของพรรคการเมืองที่มีที่นั่งมากที่สุดในสภาหลังการเลือกตั้งทั่วไป บางครั้งอาจประสบปัญหาหากรัฐสภาไม่สามารถเลือกสมาชิกที่ได้เสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ได้ โดยครั้งสุดท้ายปัญหาดังกล่าว เกิดขึ้นในปี 2010 โดยในสถานการณ์เช่นนี้อาจส่งผลให้มีการรวมกลุ่มตามรัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ การที่ผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อตั้งรัฐบาลในรูปแบบพรรคร่วมรัฐบาล³¹

²⁹ เรียบเรียงจาก The Queen's working day > Evening.

<http://www.royal.gov.uk/HMTheQueen/DayInTheLife/>.

TheQueensworkingday/Evening.aspx ค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2559.

³⁰ เรียบเรียงจาก Bagehot, Walter; (1873). The English Constitution, p.85.

³¹ เรียบเรียงจาก Barnett, Hilaire (2009). Constitutional & Administrative Law (7th ed.). Routledge-Cavendish. p. 114.

หากนายกรัฐมนตรีตัดสินใจที่จะออกจากตำแหน่งในช่วงกลางสมัยประชุมของรัฐสภา เช่น กรณีของนายกรัฐมนตรีแอน โธนี อีเคน ในปี 1957 พระมหากษัตริย์ทรงมีดุลยพินิจที่จะยังไม่แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยปกติจะรองจนกว่าจะมีผู้ที่ได้รับเสียงข้างมากของสภาสนับสนุน ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยอัตโนมัติ³²

(2) ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี

โดยเมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว จากนั้นนายกรัฐมนตรี ก็จะกราบบังคมทูลเพื่อถวายคำแนะนำต่อองค์พระมหากษัตริย์ ในการแต่งตั้งรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีของตน แล้วทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อขึ้นต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งอย่างเป็นทางการต่อไป รายชื่อคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายนี้ โดยปกติจะเลือกจากบุคคลชั้นนำในพรรคการเมืองพรรคเดียวกันกับนายกรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีของรัฐบาลผสมหลายพรรค รัฐมนตรีก็จะประกอบด้วยบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเหล่านั้นตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกัน

(3) พระราชอำนาจในการต่างประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม ทำสัญญาสันติภาพ แต่ในทางปกติประเพณี ทหารจะเป็นผู้ดำเนินการในการเจรจาต่อรอง และทรงมีพระราชอำนาจในการให้สัตยาบันสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่การเจรจาดังกล่าว ยังไม่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศของสหราชอาณาจักรได้ ซึ่งต้องกระทำโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น และทรงมีพระราชอำนาจให้การรับรองกับคณะกรรมการทูต และนักการทูตจากรัฐต่างประเทศ³³

2) พระราชอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ

(1) ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง

ตามพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี 1999 (House of Lords Act 1999) ได้กำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางยังคงมาจากการแต่งตั้งและเลือกจากขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางต่อไป โดยได้รับเลือกเพียงบางส่วนเท่านั้น และไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพของสภาขุนนางให้แก่ทายาทได้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการแต่งตั้งสภาขุนนาง (House of Lords Appointments Commission)

³² เรียบเรียงจาก Ibid, p. 115.

³³ เรียบเรียงจาก PASC Publishes Government Defence of its Sweeping Prerogative Powers, UK Parliament, 2002, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/public-administration-select-committee/pasc-19/> ค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2559.

เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคล เพื่อถวายคำแนะนำแก่สมเด็จพระราชินีนาถในการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ปัจจุบันสภาขุนนางมีสมาชิกประมาณ 820 คน ซึ่งแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้

(1.1) ขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ที่ได้รับเลือก (Elected Hereditary Peers)

ปัจจุบันคงเหลือ 89 คน โดยได้รับเลือกให้คงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป จากกลุ่มภายใน หรือจากการเลือกแบบเต็มสภา ซึ่งจะไม่มีสิทธิสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาท และไม่มีสิทธิในการร่วมประชุมสภาและออกเสียงใด ๆ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี 1999 (House of Lords Act 1999)³⁴

(1.2) ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers)

ปัจจุบันมีจำนวน 705 คน โดยได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีพ โดยไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาขุนนางให้แก่ทายาทได้ การแต่งตั้งขุนนางประเภทนี้เป็นไปเพื่อให้รางวัลสำหรับบุคคลที่ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะ³⁵

(1.3) นักบวชสมณศักดิ์ซึ่งเป็นขุนนางโดยตำแหน่ง (Archbishops and Bishops)

มีจำนวน 26 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน สิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้มีได้สืบทอดต่อทายาท แต่โดยการสืบทอดตามตำแหน่งในศาสนาจักร กล่าวคือ ขุนนางนั้นจะดำรงสมาชิกภาพได้ตราบเท่าที่ยังอยู่ในสมณศักดิ์ชั้นพระราชกณะ³⁶

(2) ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุม

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดสมัยประชุมรัฐสภา โดยแต่ละสมัยประชุมของรัฐสภา จะเริ่มต้นด้วยการเรียกประชุมรัฐสภาโดยพระมหากษัตริย์ การเปิดประชุมรัฐสภาจะกระทำเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำรัสเปิดสมัยประชุม โดยทรงอ่านพระราชดำรัสจากบนบัลลังก์ในห้องประชุมของสภาขุนนาง (the House of Lords) พร้อมด้วยการอ่านนโยบายของรัฐบาล³⁷ การปิดสมัยประชุม (Prorogation)

³⁴ เรียบเรียงจาก <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/> และ <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/> ค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2559.

³⁵ เรียบเรียงจาก Ibid.

³⁶ เรียบเรียงจาก Ibid.

³⁷ เรียบเรียงจาก <http://www.parliament.uk/about/how/occasions/stateopening/> ค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559.

มักจะเกิดขึ้นประมาณหนึ่งปีหลังจากที่เปิดสมัยประชุมอย่างเป็นทางการ และสรุปผลการประชุมของรัฐสภา³⁸

(3) อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

เมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาอังกฤษแล้ว ก่อนที่ร่างกฎหมายจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายจะต้องลงพระปรมาภิไธยเสียก่อน กล่าวคือ เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จะถือเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป³⁹ โดยในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์จะทรงยินยอมให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือยับยั้งร่างกฎหมายนั้นก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติจะทรงยินยอมให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเสมอ

(4) การยุบสภา

โดยเมื่อมีการยุบสภาจะตามด้วยการเลือกตั้งทั่วไปทุกที่นั่งในสภา การเลือกตั้งทั่วไปที่จะจัดขึ้นตามปกติทุกห้าปี โดยอยู่ภายใต้กฎหมาย Fixed-term Parliaments Act 2011 แต่สามารถที่จะจัดขึ้นเร็วกว่านั้นได้ หากนายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจ หรือถ้าสองในสามของสมาชิกสภาล่าง (the House of Commons) โหวตให้ออก

3) ที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรม

พระราชอำนาจอันเป็นที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรม ได้แก่ พระราชอำนาจประกาศฐานันดรศักดิ์ ถอดถอนฐานันดรศักดิ์ พระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ โดยทรงใช้ตามคำแนะนำจากรัฐมนตรี โดยถือตามคติที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นบ่อเกิดแห่งความยุติธรรม ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ แก่ผู้ที่ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดทางอาญาอย่างใดก็ได้

“บ่อเกิดแห่งความยุติธรรม” แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงปกครองด้วยตนเอง แต่ในการพิจารณาหรือพิพากษาคดีจะดำเนินการในนามขององค์พระมหากษัตริย์ เช่น เมื่อมีการฟ้องร้องคดีจะถูกดำเนินการในนามของพระมหากษัตริย์และศาลซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งกฎหมายถือว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” พระมหากษัตริย์จึงไม่สามารถถูกดำเนินคดีในความผิดทางอาญาได้ ตาม The Crown Proceedings Act 1947 แต่พระมหากษัตริย์อาจถูกดำเนินคดีทางแพ่งได้ในฐานะประชาชนทั่วไป โดยผู้ที่ถูกดำเนินคดีที่แท้จริงคือรัฐบาล

³⁸ เรียบเรียงจาก A Guide to Prorogation, BBC News, 7 November 2006, ค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559.

³⁹ เรียบเรียงจาก Crabbe, V.C.R.A.C. (1994). Understanding Statutes. Cavendish Publishing. p. 17.

นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้ “พระราชอำนาจของพระเมตตา” เช่น ในการพระราชทานอภัยโทษ^{40 41} อีกด้วย

“บ่อเกิดแห่งเกียรติยศ” พระมหากษัตริย์ทรงเป็นบ่อเกิดแห่งเกียรติและศักดิ์ศรีในสหราชอาณาจักร พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขุนนางและอัศวิน และพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์อื่น ๆ⁴² แม้ว่าการแต่งตั้งขุนนางและพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์อื่น ๆ ส่วนใหญ่จะต้องดำเนินการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี แต่การแต่งตั้งและพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ของขุนนางส่วนพระองค์ไม่ต้องได้รับคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี

2.3 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า วิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งมีการถ่ายโอนอำนาจจากกษัตริย์ไปยังคณะรัฐมนตรี โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้น กษัตริย์ทรงไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นที่มาของหลัก “The King can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” เกิดขึ้นในช่วงการปกครองของพระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง และพระเจ้าจอร์จที่สอง ที่ทั้งสองพระองค์พูดภาษาอังกฤษไม่ได้ จึงมิได้ทรงเข้าร่วมการประชุมกับคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ โดยคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ก็จะถวายเป็นความเห็น โดยการทูลเกล้าฯ และหัวหน้าของคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ก็จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จนกลายมาเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ

สำหรับความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของอังกฤษในช่วงต้นจะมีความรับผิดชอบในทางอาญา ซึ่งเป็นต้นเหตุของการลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากรัฐสภาขอยกการควบคุมคณะรัฐมนตรี⁴³ โดยการข่มขู่คณะรัฐมนตรีว่าจะดำเนินคดีอาญา โดยกระบวนการ “impeachment” ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ยอมทำตามความประสงค์ของรัฐสภา ความรับผิดชอบทางอาญาดังกล่าวค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงมาเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง โดยรัฐมนตรี ซึ่งถูกรัฐสภาขู่ว่าจะดำเนินคดี ก็จะขอลาออกเองเพื่อหลีกเลี่ยงจากการถูกดำเนินคดีทางอาญา จนกลาย

⁴⁰ เรียบเรียงจาก *Durkin, Mary; Gay, Oonagh The Royal Prerogative, House of Commons Library.*

⁴¹ เรียบเรียงจาก *PASC Publishes Government Defence of its Sweeping Prerogative Powers, UK Parliament, 2002.*

⁴² เรียบเรียงจาก *Dyer, Clare (21 October 2003), "Mystery lifted on Queen's powers", <http://www.theguardian.com/politics/2003/oct/21/uk.freedomofinformation> ค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559.*

⁴³ ชาญชัย แสงวงศ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 142.

มาเป็นหลักการสำคัญของระบบรัฐสภา คือ ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ในปัจจุบัน ดังนั้น จากความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว พบว่า มีทั้งความรับผิดชอบในทางการเมือง และความรับผิดชอบในทางกฎหมาย

3. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งบุคคลของประเทศญี่ปุ่น

3.1 ความเป็นมา

เดิมนั้นประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในรัชสมัยของโชกุนโทกูงวะได้มีนโยบายในการปิดประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้ญี่ปุ่นปิดประเทศมาตั้งแต่ ค.ศ. 1639 เป็นเวลาสองร้อยกว่าปี จนถูกกดดันจากประเทศสหรัฐอเมริกาให้เปิดประเทศเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1854 โดยญี่ปุ่นลงนามในสนธิสัญญาคานากาวะ เพื่อช่วยเหลือกลาสที่เรือแตก และให้สิทธิประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถทำการค้าได้ใน 2 ท่าเรือ ต่อมาประเทศอังกฤษ ฮอลแลนด์ และรัสเซียก็ได้สิทธิทำการค้าด้วยเช่นกัน จึงทำให้ญี่ปุ่นต้องเปิดประเทศด้วยเหตุดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. 2411 (ค.ศ. 1868) ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของยุคเมจิ สมเด็จพระจักรพรรดิเมจิได้ทรงปกครองญี่ปุ่น จนเกิดการพัฒนาไปอย่างมาก ทำให้ประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่ยุคใหม่ ทั้งยังพัฒนาทั้งด้านการเมืองและสังคม โดยเฉพาะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับเมจิ ซึ่งนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประเทศเยอรมันมาใช้ โดยมีทั้งคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ ที่ใช้ระบบสองสภา ในขณะที่ประชาชนยังไม่มีวามเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนี้สมเด็จพระจักรพรรดิเมจิยังได้ดำเนินนโยบายใช้กำลังอำนาจรุกรานประเทศอื่น แต่ต่อมาหลังประสบความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อฝ่ายสัมพันธมิตร รัฐบาลญี่ปุ่นได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ ต่อฝ่ายสัมพันธมิตร แต่ฝ่ายสัมพันธมิตรไม่ยอมรับและได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำขึ้น ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามแนวทางของฝ่ายสัมพันธมิตรแล้วเสนอต่อฝ่ายสัมพันธมิตรอีกครั้ง จนกระทั่งมีการปรับแก้ไขในรอบสุดท้ายแล้วเสร็จในวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 1946

เมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาญี่ปุ่น และรัฐสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1946 แล้วทูลเกล้าฯ เพื่อสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิทรงลงพระปรมาภิไธย โดยในขั้นตอนนี้คณะองคมนตรีได้มีมติเห็นชอบ สมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิจึงได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในวันที่ 3 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1946 มีผลใช้บังคับในวันที่ 3 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ก่อตั้งหลักการใหม่ โดยใน

มาตรา 1 กำหนดให้ “พระจักรพรรดิเป็นสัญลักษณ์แห่งประเทศญี่ปุ่น และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวญี่ปุ่น ฐานะดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเห็นพ้องของประชาชนชาวญี่ปุ่น ซึ่งดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย” อันเป็นการก่อตั้งหลักการให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั่นเอง

3.2 พระราชอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พระราชอำนาจตามกฎหมายของจักรพรรดิแห่งประเทศญี่ปุ่น สามารถพิจารณาได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

โดยในมาตรา 1 กำหนดให้ “พระจักรพรรดิเป็นสัญลักษณ์แห่งประเทศญี่ปุ่น และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวญี่ปุ่น ฐานะดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเห็นพ้องของประชาชนชาวญี่ปุ่น ซึ่งดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย” ซึ่งหมายความว่า พระจักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ และฐานะของพระจักรพรรดินั้นอยู่บนความเห็นชอบของประชาชนชาวญี่ปุ่น เพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย

ตามมาตรา 2 กำหนดให้ “ราชบัลลังก์สืบทอดการโดยเชื้อสาย การสืบทอดราชบัลลังก์ให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา” ซึ่งหมายความว่า การสืบทอดราชบัลลังก์ต้องเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และต้องสืบทอดโดยเชื้อสายเท่านั้น

ตามมาตรา 3 กำหนดให้ “พระราชกรณียกิจของพระจักรพรรดิที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐ จะต้องได้รับคำแนะนำและความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น” ซึ่งหมายความว่า พระราชกรณียกิจของพระจักรพรรดิที่กระทำลง จะต้องได้รับคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรี หรือในความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ในฐานะผู้ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบ

ตามมาตรา 4 กำหนดให้ “พระจักรพรรดิจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐ เฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และไม่ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศ” วรรคสอง “พระจักรพรรดิจะทรงสามารถมอบหมายพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับกิจการของรัฐสภาดังกล่าวได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ซึ่งหมายความว่า พระจักรพรรดิไม่มีพระราชอำนาจในการปกครองประเทศ แต่มีพระราชกรณียกิจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และพระจักรพรรดิสามารถมอบหมายพระราชกรณียกิจของรัฐสภาได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ตามมาตรา 6 กำหนดให้ “พระจักรพรรดิทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐบาล” วรรคสอง “พระจักรพรรดิทรงแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดตามคำแนะนำ

ของคณะรัฐมนตรี” ซึ่งหมายความว่า ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำและความเห็นชอบของรัฐสภา และทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

ตามมาตรา 7 กำหนดให้ “พระจักรพรรดิทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจตามคำแนะนำและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกิจการของรัฐดังต่อไปนี้ เพื่อประชาชน

1) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การประกาศใช้พระราชบัญญัติ คำสั่งคณะรัฐมนตรี และสนธิสัญญา

2) การเรียกประชุมรัฐสภา

3) การยุบสภาผู้แทนราษฎร

4) ประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปของรัฐสภา

5) ให้การรับรองการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการอื่น ๆ ตามที่บัญญัติในกฎหมาย ตลอดจนหนังสือมอบอำนาจพระราชสาส์นตราตั้งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต

6) ให้การรับรองการพระราชทานอภัยโทษ

7) การให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์

8) การรับรองการให้สัตยาบันในเอกสารทางการทูตต่างๆ

9) การรับเอกอัครราชทูตและรัฐมนตรีของต่างชาติ

10) การเป็นตัวแทนของรัฐในพิธีการสำคัญ

และตามมาตรา 74⁴⁴ กำหนดให้ “กฎหมายและคำสั่งใดของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องเป็นผู้ลงนาม และนายกรัฐมนตรีต้องลงนามร่วม”

3.3 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ก่อนที่จะกล่าวถึงการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประเทศญี่ปุ่น ก็ต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประเทศญี่ปุ่นมีบุคคลใดบ้าง โดยเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นแล้ว ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง⁴⁵ กำหนดให้พระจักรพรรดิทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐสภา วรรคสอง พระจักรพรรดิทรงแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และเมื่อนำมาประกอบกับตามมาตรา 3 ที่กำหนดให้พระราชกรณียกิจของพระจักรพรรดิที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐ จะต้องได้รับ

⁴⁴ All laws and cabinet orders shall be signed by the competent Minister of State and countersigned by the Prime Minister.

⁴⁵ The Emperor shall appoint the Prime Minister as designated by the Diet.

คำแนะนำและความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า หลักทั่วไปในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบพระราชกรณียกิจของพระจักรพรรดิที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐทุกกรณี ส่วนหลักเฉพาะกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะแตกต่างกับประเทศไทยที่กำหนดให้เฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบและนำเสนอขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง มิใช่รัฐสภาเหมือนอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น

สำหรับพระราชอำนาจของพระจักรพรรดิในการแต่งตั้งบุคคลนั้น ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง⁴⁶ มีกำหนดไว้ 2 ตำแหน่ง คือ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้รับผิดชอบ และแต่งตั้งประธานศาลสูงสุด โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและประธานศาลสูงสุด ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะต้องโปรดเกล้าแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ สำหรับในตำแหน่งอื่นพระจักรพรรดิจะเพียงให้การรับรองในการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นไปตามมาตรา 7 อนุมาตรา 5⁴⁷ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือ รัฐมนตรี ข้าราชการอื่น ๆ ตามที่บัญญัติในกฎหมาย รวมทั้งรับรองการมอบอำนาจเต็มและราชสาส์นตราตั้งเอกอัครราชทูต หรืออัครราชทูต สำหรับความรับผิดชอบของลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา ตามมาตรา 66 วรรคสาม⁴⁸ ของรัฐธรรมนูญ

4. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสเปน (Kingdom of Spain)

4.1 ความเป็นมา

ในช่วงยุคกลาง มีพระมหากษัตริย์คาทอลิกองค์หนึ่งในศตวรรษที่ 15 ที่ทำให้สเปนกลายเป็นราชอาณาจักรหนึ่งเดียวได้⁴⁹ ในปี ค.ศ. 1492 โดยการเอาชนะพวกกรานาดา และหลานชายของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวขึ้นครองราชเป็นพระเจ้าการ์โลสที่ 1 โดยเป็นกษัตริย์องค์แรกของ

⁴⁶ The Emperor shall appoint the Prime Minister as designated by the Diet.

⁴⁷ Attestation of the appointment and dismissal of Ministers of State and other officials as provided for by law, and of full powers and credentials of Ambassadors and Ministers.

⁴⁸ The Cabinet, in the exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet.

⁴⁹ เรียบเรียงจาก Ascención Elvira Facultad de Derecho Universidad Carlos III. The Monarchy in Spain. Barcelona, 2010. page 3-4.

ราชวงศ์ออสเตรีย (Habsburg) และสิ้นสุดราชวงศ์ออสเตรีย (Habsburg) ด้วยพระเจ้าการ์โลสที่ 2 ซึ่งทรงไม่มีรัชทายาท หลังจากที่พระองค์ได้เสด็จสวรรคตลง จึงเกิดสงคราม (ระหว่าง ค.ศ. 1700-1714) ระหว่างออสเตรีย (Habsburg) และบัวร์บองของฝรั่งเศส ซึ่งจบลงด้วยชัยชนะของบัวร์บอง จากนั้นบัลลังก์ของสเปนจึงถูกส่งผ่านไปยังพระเจ้าเฟลีเปที่ 5 ซึ่งเป็นพระราชนัดดาในพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสราชวงศ์บัวร์บอง

ต่อมา เมื่อนายพล นโปเลียน โบนาปาร์ต แห่งฝรั่งเศส ได้ปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นจักรพรรดิแห่งฝรั่งเศส โจเซฟ นโปเลียน โบนาปาร์ตในฐานะพระเชษฐาก็ได้รับแต่งตั้งให้ไปปกครองเนเปิลส์และซิซิลี และสเปน (ระหว่าง ค.ศ. 1808-1814) จึงทำให้พระราชวงศ์บัวร์บองต้องย้ายกลับไปยังประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญถูกร่างขึ้นในปี ค.ศ. 1812 (รัฐธรรมนูญร่างขึ้นโดยกลุ่มแนวคิดเสรีนิยมจากการรุกรานของฝรั่งเศส)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1833 จึงเกิดมีสงครามระหว่างราชวงศ์บัวร์บองด้วยตนเอง เนื่องจากตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อกษัตริย์เฟอร์นันโดที่ 7 สิ้นพระชนลง อีซาเบลซึ่งเป็นพระราชธิดาของเฟอร์นันโดที่ 7 จะได้รับการสืบต่อราชบัลลังก์เป็นสมเด็จพระราชินีอีซาเบลที่ 2 (ซึ่งมีพระชนมายุเพียง 3 พรรษา) จากเหตุการณ์ครั้งนี้จึงเกิดสงคราม carlistas ระหว่างผู้สนับสนุนอีซาเบลที่ 2 และผู้สนับสนุนเจ้าชายการ์โลส ซึ่งเป็นพระอนุชาของเฟอร์นันโดที่ 7 โดยเจ้าชายการ์โลสเป็นฝ่ายพ่ายแพ้

จากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติ The Royal Statute of 1834 ที่มีผลทำให้กษัตริย์เป็นผู้กำหนดกลไกการทำงานของรัฐสภา และต่อมามีรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1837 ซึ่งแก้ไขจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1812 ซึ่งสะท้อนให้เห็นการมีประชาธิปไตยที่มากขึ้น และต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1845 ซึ่งตราออกมาเพื่อสกัดกั้นประชาธิปไตย โดยต่อมาในปี ค.ศ. 1868 อีซาเบลที่ 2 จึงได้เสด็จลี้ภัยไปประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากการปฏิวัติโค่นราชบัลลังก์ ซึ่งต่อมาพระองค์จึงทรงสละราชบัลลังก์

ภาคหลังจากการสละราชบัลลังก์ ในปี ค.ศ. 1870 มีความแตกแยกในราชวงศ์ โดยรัฐสภาได้เลือกอมาดิโอแห่งซาบอยา (Amadeo de Saboya) ขึ้นเป็นกษัตริย์อมาดิโอที่ 1 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1869 หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1873 กษัตริย์อมาดิโอที่ 1 ทรงสละราชบัลลังก์ ประเทศสเปนจึงมีการปกครองแบบสาธารณรัฐเป็นครั้งแรก (ระหว่าง ค.ศ. 1873-1874) แต่เพราะความไม่แน่นอนทางการเมืองและสังคมและการแบ่งแยกระหว่าง federalists และสหภาพรวมทั้งการขาดการสนับสนุนทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้มีการปกครองแบบสาธารณรัฐในช่วงเวลาสั้น ๆ โดยมีประธานาธิบดีถึงสี่คนด้วยกัน และต่อมามีการปกครองแบบสาธารณรัฐก็ได้สิ้นสุดลงในวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1874 หลังจากการรัฐประหาร ภายหลังจากช่วงดังกล่าวจึงได้มี

การฟื้นฟูระบอบกษัตริย์โดยราชวงศ์บูร์บง และอัลฟองโซที่ 12 โอรสของอิชาเบลที่ 2 จึงได้ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1875

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1876 ที่บัญญัติให้กษัตริย์ไม่ได้เป็นเพียงประมุขแห่งรัฐ แต่ยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐบาลต้องได้รับอนุมัติจากทั้งกษัตริย์และรัฐสภา จึงเป็นเหตุให้ประชาธิปไตยอ่อนแอลง และยังคงกำหนดให้การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีต้องได้รับเสียงส่วนใหญ่จากประชาชน และได้รับการแต่งตั้งโดยกษัตริย์

ในช่วงรัชสมัยอัลฟองโซที่ 13 ซึ่งพระองค์ทรงสนับสนุนการปกครองแบบเผด็จการ (ระหว่างปี ค.ศ. 1923 - 1930) ภายใต้การนำของนายพลฟริโมเดอริเวร์รา จึงทำให้ระบอบกษัตริย์อ่อนแอลง และจึงทำให้ถูกประกาศเป็นสาธารณรัฐอีกครั้งเป็นครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 1931 ดังนั้น อัลฟองโซที่ 13 จึงเสด็จลี้ภัยไปยังกรุงโรม ต่อมาการปกครองแบบสาธารณรัฐครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงด้วยสงครามกลางเมืองของสเปน จากชัยชนะของฝรั่งเศสในเดือนเมษายน ค.ศ. 1939

ต่อจากช่วงดังกล่าว จึงเป็นช่วงการปกครองของนายพลฟรันซิสโก ฟรังโก ที่ได้ปกครองประเทศสเปนแบบเผด็จการ ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1939 จนถึงกระทั่งเสียชีวิตเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 โดยในระหว่างนั้นในปี ค.ศ. 1947 นายพลฟรังโกได้ประกาศว่าจะฟื้นฟูระบอบราชาธิปไตยขึ้น เนื่องจากในขณะนั้นเขายังไม่อนุญาตให้เจ้าชายควน เด บอร์บง เกลานต์แห่งบาร์เซโลนา (Don Juan Carlos) ลูกชายของ Don Juan ซึ่งเป็นทายาทของอัลฟองโซที่สิบสาม ตามพระราชบัญญัติสันตติวงศ์ (1946) ขึ้นเสวยราชย์ ต่อมาในปี ค.ศ. 1969 นายพลฟรังโกได้แถลงให้ทราบโดยทั่วกันว่า หากตนสิ้นชีวิตไปแล้ว เจ้าชายควนจะขึ้นเสวยราชย์ และเมื่อเขาได้เสียชีวิตลง เจ้าชายควนก็ได้ทรงขึ้นเสวยราชย์เป็นพระเจ้าควน การ์โลสที่ 1 หรือสมเด็จพระราชาธิบดีควน การ์โลสที่ 1 พระมหากษัตริย์แห่งประเทศสเปน ตั้งแต่วันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 ต่อมาจนถึงวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 2014 จากนั้นสมเด็จพระราชาธิบดีเฟลิเปที่ 6 จึงขึ้นครองราชย์ต่อมาจนถึงปัจจุบัน

4.2 พระราชอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1978 ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในระหว่างสมัยประชุมทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 1978 ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยการลงประชามติของชาวสเปน เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1978 สำหรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สเปน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว⁵⁰ ดังนี้

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ (มาตรา 56.1) โดยตามประเพณีถือว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงปกเกล้า แต่มิได้ทรงปกครอง” คือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจ

⁵⁰ เรียบเรียงจาก Ibid., p. 8-9.

แต่ไม่ทรงใช้อำนาจนั้น กล่าวคือ พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจรัฐที่แตกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าจะมีพระราชอำนาจเชื่อมโยงกับรัฐบาล โดยเริ่มมีการแยกพระราชอำนาจออกจากการปกครองอย่างสมบูรณ์จากรูปแบบการปกครองของพระมหากษัตริย์องค์ที่ 19 ในต้นศตวรรษที่ 20 ในเวลานั้นพระมหากษัตริย์ก็ยังคงเป็นหัวหน้ารัฐบาลแม้จะมีนายกรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ทรงปกครองโดยการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกและได้รับการเพิ่มพระราชอำนาจที่จะอนุมัติหรือเพื่อยับยั้งร่างกฎหมายอย่างแท้จริง

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพระองค์ในฐานะประมุขแห่งรัฐ และแตกต่างจากอำนาจที่เคยมีของพระมหากษัตริย์ในอดีตที่ผ่านมา แม้แต่พระราชอำนาจทั่วไป “ที่จะมีพระราชอำนาจในการไกล่เกลี่ย” ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ แต่หน้าที่ดังกล่าวเชื่อมโยงกับงานที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น พระมหากษัตริย์จะตัดสินใจโดยตรงในขณะที่ไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ เช่น พระมหากษัตริย์อาจจะให้คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีเมื่อได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกิจการของรัฐ ด้วยความเข้าใจที่ว่าพระมหากษัตริย์จะต้องไม่ให้คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีต่อหน้าสาธารณชน และที่สำคัญที่สุดการตัดสินใจดังกล่าวเป็นการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเอง

พระมหากษัตริย์ต้องสาบานต่อรัฐสภาก่อนว่าจะถือปฏิบัติหน้าที่ของพระองค์ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่นเดียวกับพลเมืองอื่น ๆ และพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้หน่วยงานรัฐต่าง ๆ มีความแข็งแกร่งต่อเนื่องมากขึ้น (มาตรา 53.1)

4.2.1 พระราชอำนาจทั่วไปของพระมหากษัตริย์⁵¹

พระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์ของความสามัคคีและความมั่นคงของรัฐ (มาตรา 56.1) ลักษณะเช่นนี้จะถูกเน้นด้วยหน้าที่ที่เป็นสัญลักษณ์ของความสามัคคีของประชาชนรวมทั้งบทบาทของพระมหากษัตริย์ในฐานะตัวแทนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นสัญลักษณ์แห่งประเพณีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์ทรงขึ้นำการดำเนินงานของสถาบันของรัฐ (มาตรา 56.1) อำนาจเหล่านี้ไม่ได้นำมาซึ่งความมีบทบาททางการเมือง แต่เป็นไปเพื่อสนับสนุนสถาบันการศึกษาและหน่วยงานทางการเมืองอื่น ๆ ดังที่กล่าวข้างต้นพระราชอำนาจดังกล่าวจะแสดงผ่านข้อความของสถาบันหรือการกล่าวสุนทรพจน์ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นโดยทางอ้อม แม้ว่านักเขียนบางคนได้แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ถืออำนาจที่แท้จริงที่ควรจะบริหารงานอย่างชาญฉลาด ความคิดเห็นเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าไม่นานหลังจากที่รัฐธรรมนูญได้รับการอนุมัติ โดยได้รับอิทธิพลจากประสบการณ์ในอดีตในช่วงการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้มีการวิเคราะห์บทบาทของกษัตริย์ภายใต้

⁵¹ เรียบเรียงจาก Ibid., p. 9-10.

รัฐธรรมนูญใหม่ ที่สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นส่วนประกอบหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์จะตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากบทบาทดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ในฐานะ “ที่เป็นที่ปรึกษา” บนพื้นฐานของประสบการณ์ที่ยาวนานของพระมหากษัตริย์ในช่วงเวลาต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะให้คำแนะนำ การตัดสินใจในขั้นสุดท้าย นักเขียนบางคนได้ตั้งข้อสังเกตว่า พระมหากษัตริย์จะพยายามที่จะโน้มน้าวการตัดสินใจ โดยที่พระมหากษัตริย์ไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของรัฐบาล และพระมหากษัตริย์จะไม่ใช้อิทธิพลทางการเมืองใด ๆ แต่สามารถทำหน้าที่ต่อไปตามความสัมพันธ์ที่เป็นอิสระต่อกัน

พระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นตัวแทนสูงสุดของรัฐสเปน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประวัติศาสตร์ของประเทศ (มาตรา 56.1) มุมมองแบบดั้งเดิมคือการที่ "ประวัติศาสตร์ชาติ" หมายถึงประเทศในละตินอเมริกา ก่อนยุคล่าอาณานิคม อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการยึดครองสเปน ประชาคมยุโรปถือว่าสเปนเป็นส่วนหนึ่งของประชาคม นอกจากนี้ ยังมีประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงกันทั้งในอดีตจนถึงในปัจจุบันที่ผ่านมามีหลายประเทศในยุโรป มีความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นแบบครอบครัวตามแบบราชวงศ์ดั้งเดิม โดยในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีการกระทำบางอย่างของการเป็นตัวแทนประเทศในลาติน โดยได้รับการสนับสนุนว่า เจ้าชายเฟลิเป่ได้แสดงความเป็นตัวแทนซึ่งวิธีที่จะทำให้เขาได้รับการยอมรับมากขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเป็นการเตรียมความพร้อมของเขาสำหรับการขึ้นครองราชย์ในอนาคต อย่างไรก็ตาม นักเขียนบางคนได้ถามถึงความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของการแสดงตนของเจ้าชายเฟลิเป่ดังกล่าวว่ามีบทบาทอย่างเป็นทางการหรือไม่ เนื่องจากมิได้พิจารณาถึงความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

พระมหากษัตริย์ยังมีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์กับกษัตริย์อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอาหรับจากโมร็อกโกไปยังประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยที่ความเป็นพระมหากษัตริย์ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่สามารถเข้าถึงได้

สุดท้ายของพระราชอำนาจในฐานะสัญลักษณ์ของประเทศ พระมหากษัตริย์เท่านั้นที่ “perfects” สำหรับการกระทำในลักษณะที่เป็นทางการ ในขณะที่ความสามารถที่แท้จริงขึ้นอยู่กับสถาบันอื่นของประเทศ

4.2.2 พระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ⁵²

พระราชอำนาจในการกำหนดโทษและการตรากฎหมาย (มาตรา 62 a) แม้ว่าพระราชอำนาจนี้ได้มาจากธรรมนูญของกษัตริย์ตั้งแต่ครั้งโบราณ การกำหนดโทษนี้เป็นพระราช

⁵² เรียบเรียงจาก Ibid., p. 10-13.

อำนาจที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถที่จะละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ได้ พระราชอำนาจนี้ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมืองหรือการพิจารณาคดี พระราชอำนาจในการกำหนดโทษและการตรากฎหมายที่สมบูรณ์แบบกระทำโดยความเห็นชอบของรัฐสภา

พระราชอำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภาและยุบสภา และเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 62 b) การยุบสภาเป็นหน้าที่ที่มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกระทำที่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจากนายกรัฐมนตรี

พระราชอำนาจในการประกาศเพื่อการลงประชามติในกรณีที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ (มาตรา 62 c) การเรียกร้องให้มีการลงประชามติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ประกอบกับเหตุผลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจที่จะใช้การลงประชามติสำหรับกรณี “การตัดสินใจทางการเมืองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ” หรือในกรณีที่มีการตรวจสอบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 168 และมาตรา 92.1)

พระราชอำนาจในการเสนอผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 62 d และมาตรา 99) การเสนอผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติเป็นอำนาจการตัดสินใจสูงสุดของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึงแม้ว่าจะถูกกำหนดโดยผลการเลือกตั้งก็ตาม แต่การจะเสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ต้องภายหลังจากพระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาผู้แทนการแต่งตั้งโดยกลุ่มการเมืองในรัฐสภาแล้ว และทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าผู้สมควรสามารถที่จะได้รับการสนับสนุนจากสภาองเกรสเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่ ถ้าวินิจฉัยว่าผลของการเลือกตั้งนั้นจะไม่ได้รับเสียงส่วนใหญ่อย่างแน่นอน พระมหากษัตริย์อาจตัดสินใจตามข้อเป็นจริงได้

พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 62 e) การตัดสินใจทั้งหมดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีทำโดยนายกรัฐมนตรี แม้ว่ารัฐสภาจะควบคุมรัฐบาลผ่านการเคลื่อนไหวโดยการอภิปรายครอบคลุมไปถึงคณะรัฐมนตรี และออกเสียงลงคะแนนผ่านไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีอาจมีการปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ก็ได้

พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 62 f) ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการตรากฎหมาย เป็นกรณีที่เป็นไปตามความประสงค์ของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าในบางกรณีจะมีความเชื่อมโยงกับพระราชวัง (เช่น การแต่งตั้งหัวหน้าสำนักพระราชวัง) และภายใต้รูปแบบของพระบรมราชโองการด่วน ที่เป็นพระบรมราชวินิจฉัยโดยเฉพาะ บนพื้นฐานขนบธรรมเนียมของพระราชวังและราชวงศ์

พระราชอำนาจในการมอบตำแหน่งให้ข้าราชการพลเรือนและทหารที่ได้รับรางวัลและเกียรติยศตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น (มาตรา 62 f) ตำแหน่งเหล่านี้จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายก่อน หรือในกรณีพิเศษคือการให้เกียรติซึ่งจะดำเนินการโดยรัฐบาล แม้ว่าผู้เขียนบางคนคิดว่านี่คือพระราชอำนาจแฝงของพระมหากษัตริย์ บางทีอาจจะเป็นเพราะการสืบทอดราชสมบัติของเหล่าขุนนางซึ่งควรจะถูกตรวจสอบตามระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าเป็นเพียงสัญลักษณ์ก็ตาม

เพื่อให้ทราบถึงกิจการของรัฐ และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 62 g) เมื่อใดก็ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นสมควรและนายกรัฐมนตรีร้องขอ ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานของคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นวิธีที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกิจการของรัฐ มันเป็นสิ่งสำคัญที่จะทราบว่าคำขอของนายกรัฐมนตรีเป็นสิ่งที่จำเป็นแม้พระมหากษัตริย์จะต้องอยู่ในสองสถานะ คือ ทั้งในส่วนของรัฐบาลและในส่วนของความเป็นพระมหากษัตริย์ ในกรณีดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจะไม่ได้มีส่วนในการตัดสินใจใด ๆ มีเพียงทำหน้าที่นำเสนอเพื่อให้ข้อมูล ในทางปฏิบัติแล้วพระมหากษัตริย์ในคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษนี้ เป็นเพียงการได้รับเชิญเป็นครั้งคราว โดยจะมีช่องทางการรับรู้กิจการของรัฐตามช่องทางปกติจากการประชุมปกติของคณะรัฐมนตรีที่จัดขึ้นระหว่างพระมหากษัตริย์และนายกรัฐมนตรี

พระราชอำนาจในการออกคำสั่งบังคับบัญชากองทัพ (มาตรา 62 h) แม้ว่านี่จะเป็นอีก พระราชอำนาจอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นประเพณีตั้งแต่พระมหากษัตริย์องค์แรก และจากนั้นจะส่งต่อให้เจ้าชายที่ได้ผ่านการฝึกทหาร กษัตริย์ไม่ได้ออกคำสั่งบังคับบัญชากองทัพโดยตรง คำสั่งบังคับบัญชาทัพนี้ได้มอบหมายให้หน่วยงานราชการ โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้มอบอำนาจให้มีอำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ในการใช้สิทธิผ่อนปรนการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงการอภัยโทษทั่วไป (มาตรา 62 i) พระราชอำนาจนี้มาจากรัฐธรรมนูญในอดีต แต่มีความหมายที่แตกต่างกับในปัจจุบันเมื่อได้มอบหมายให้หน่วยงานราชการตามกฎหมาย

พระมหากษัตริย์ทรงรับรองทูตและผู้แทนทางการทูตอื่น ๆ ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงความยินยอมของรัฐที่จะผูกพันกับต่างประเทศผ่านสนธิสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (มาตรา 63) พระราชอำนาจเหล่านี้ยังมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ แต่จะใช้พระราชอำนาจโดยผ่านรัฐบาล ซึ่งรวมไปถึงพระราชอำนาจพื้นฐานของประมุขของรัฐอันเป็นสัญลักษณ์ที่มีความหมายพิเศษ โดยรัฐบาลต้องตัดสินใจในขั้นสุดท้าย และในกรณีของสนธิสัญญาบางอย่างที่รัฐบาลจะต้องร่วมกับรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบ (มาตรา 93-96)

การแต่งตั้งสมาชิกของหน่วยงานรัฐที่สำคัญ มหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานสภาตุลาการ (มาตรา 122) อัยการรัฐ (มาตรา 124) และผู้พิพากษาและประธานศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 159) สมาชิกทุกคนเหล่านี้อาจถูกเสนอชื่อเข้าชิงโดยหน่วยงานอื่น ๆ เช่น รัฐสภา, รัฐบาล, ฯลฯ ในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดขึ้น (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของตุลาการ, ธรรมนูญของอัยการ)

ความยุติธรรมที่ยังมีปรากฏให้เห็นผ่านประชาชนและการบริหารราชการในนามของพระมหากษัตริย์ โดยผู้พิพากษาและผู้พิพากษาที่เป็นตุลาการ (มาตรา 117) หลักการนี้เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความสามัคคี สัญลักษณ์ และความมั่นคงของรัฐ

4.2.3 พลังแห่งสัญลักษณ์ของพระมหากษัตริย์⁵³

พระมหากษัตริย์ทรงทำหน้าที่เป็นสมาชิกอาวุโสในโรงเรียนของรัฐ (มาตรา 62.J) เนื่องจากพลังแห่งสัญลักษณ์ โดยเฉพาะเป็นเครื่องแสดงความจริงที่ว่าหลายโรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากอดีตราชวงศ์บูร์บองเมื่อมาถึงประเทศสเปน ซึ่งมีความสำคัญเช่นเดียวกับการอุปถัมภ์วัฒนธรรมอื่น ๆ หรือหน่วยงานสวัสดิการโดยพระมหากษัตริย์หรือพระบรมวงศานุวงศ์

พระราชอำนาจเหล่านี้ทั้งหมดเป็นของรัฐบาลหรือสถาบันของรัฐอื่น ๆ แม้ว่าจะมีความเชื่อมโยงกับบทบาทของพระมหากษัตริย์อันเป็นประมุข แต่อำนาจของสัญลักษณ์เหล่านี้เป็นไปตามแบบพิธี เนื่องจากการตัดสินใจอยู่ที่รัฐบาล พระมหากษัตริย์เท่านั้นที่จะดำเนินการอย่างเป็นทางการในขณะที่การตัดสินใจและความรับผิดชอบเป็นของรัฐบาล

ความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการกระทำของพระมหากษัตริย์ ในทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์จะต้องได้รับการทูลเกล้า โดยปกติผู้ลงนามรับสนองการกระทำของพระมหากษัตริย์ คือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรถ้าเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้อาจมีความหมายมากกว่าที่ปรากฏโดยแจ้งชัดก็ได้ เช่น การเขียนอย่างเป็นทางการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เพื่อลงนามร่วมกัน

พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิ์ที่จะลงพระปรมาภิไธยการกระทำในนามประมุขของรัฐตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยนายกรัฐมนตรีหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 64 และ 99) ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกระทำแทนพระมหากษัตริย์ แม้ว่าผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว เช่น ผู้นำแห่งแคว้นหรือนครที่ปกครองตนเองได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระ และต้องได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

⁵³ เรียบเรียงจาก Ibid., p. 13-14.

ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง โดยไม่ได้มีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งบุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าว

การกระทำเฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับพระราชวัง (มาตรา 65) ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญระบุไว้ว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจอย่างอิสระที่จะแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการพลเรือนหรือทหารในพระองค์ได้อย่างอิสระ และมีพระราชอำนาจในการจัดสรรจำนวนเงินงบประมาณให้กับครอบครัวและครัวเรือนข้าราชการพลเรือนหรือทหารดังกล่าว

นอกจากนี้ยังเห็นพ้องต้องกันด้วยว่า ทุกการกระทำของพระราชวงศ์ ต้องอยู่ในการตรวจสอบของศาล หากการกระทำของพระราชวงศ์เป็นไปเพื่อการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้นกระทำการดังกล่าวจึงอาจได้รับการพิจารณาโดยศาลสามัญได้

มีการอภิปรายกันมากขึ้นว่า ศาลของผู้สอบบัญชีควรควบคุมการใช้จ่ายของสำนักพระราชวังได้ ทั้งนี้ แม้ว่าจะเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าการควบคุมนี้มีอยู่อย่างเป็นทางการแต่อย่างไรก็ตาม การทำบัญชีทั้งหมดจะถูกควบคุมโดยกฎระเบียบทางบัญชีและความรับผิดชอบในการกระทำเหล่านี้มักจะอยู่กับหัวหน้าของสำนักพระราชวัง

4.3 การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนพระมหากษัตริย์ของราชอาณาจักรสเปนเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน โดยสามารถพิจารณาได้จากมาตรา 56.3 ประกอบมาตรา 64 และเชื่อมโยงไปถึงพระราชวงศ์ตามมาตรา 65 โดยตามมาตรา 56.3 บัญญัติเพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ได้รับความกดดันทางการเมืองจึงสร้างความคุ้มกันทางการเมืองและได้รับการยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญา “ผู้ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์จะต้องเป็นที่เคารพและไม่ควรต้องมีความรับผิดชอบ”

ในแง่ความรับผิดชอบทางการเมืองในการกระทำของพระมหากษัตริย์⁵⁴ จะเป็นของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนการกระทำดังกล่าวของพระมหากษัตริย์ การกระทำเหล่านี้ส่วนใหญ่จะรับสนองพระบรมราชโองการ โดยนายกรัฐมนตรี และในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 64.1 ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการกระทำของพระมหากษัตริย์ต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา 64.2

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน พยายามสร้างความคุ้มกันของพระมหากษัตริย์ให้ไม่ต้องมีรับผิด นี่เป็นคำอธิบายที่ดีที่สุด โดยความจริงที่ว่าพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่มีพระราช

⁵⁴ เรียบเรียงจาก Ibid., p. 7.

อำนาจ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้บุคคลหรือสถาบันอื่นเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งมีความสำคัญมากตามหลัก "กษัตริย์สามารถทำได้ไม่ผิด"

แต่ความคุ้มกันพระมหากษัตริย์ไม่ได้ป้องกันการให้สัตยาบันของสเปนตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับความผิดทางศาลอาญาระหว่างประเทศในขอบเขตที่ความคุ้มกันภายในไม่สามารถส่งผลไปถึงความรับผิดชอบทางอาญาระหว่างประเทศ โดยกรณีดังกล่าวยังไม่มีกรณีกฎรัฐธรรมนูญให้เป็นไปเช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ

ความคุ้มกันดังกล่าวจะใช้กับพระมหากษัตริย์เท่านั้น ไม่รวมถึงพระราชวงศ์ของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามมีความคิดเห็นร่วมกันระหว่างนักวิชาการกฎหมายว่าพระบรมวงศ์อื่น ๆ ของพระราชวงศ์ โดยทั่วไป เช่น พระราชินี เจ้าชาย ก็ควรได้รับความคุ้มกันดังกล่าว ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในนามของพระมหากษัตริย์ด้วย เช่น การเสด็จเยือนอย่างเป็นทางการของสมเด็จพระยุพราช เป็นต้น

สำหรับความผิดทางอาญากับสถาบันพระมหากษัตริย์⁵⁵ อาชญากรรมที่กระทำต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นบทเฉพาะตามประมวลกฎหมายอาญา (Title XIX, Chapter II) ตั้งแต่การฆาตกรรม การใส่ร้าย และการหมิ่นประมาท มีบทลงโทษที่รุนแรงมากกว่ากรณีที่กำหนดไว้ในคดีสามัญ ความแตกต่างของบทลงโทษที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ หากเป็นคดีที่กระทำต่อประชาชนคนธรรมดาอาจถูกดำเนินคดีตามคำร้องของผู้เสียหายเท่านั้น แต่หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์แล้ว อาชญากรรมเหล่านี้จะถูกดำเนินคดีโดยอัยการของพระมหากษัตริย์ เฉพาะต่อเมื่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับผลกระทบตามสำนวนที่ว่า “when the monarchy is affected” เท่านั้น ซึ่งแน่นอนว่าหมายถึง เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของพระมหากษัตริย์ แต่กรณีดังกล่าวถือเป็นประเพณีสำหรับผู้ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ โดยอาจเป็นเหตุให้มีคดีเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากที่อัยการของพระมหากษัตริย์จะต้องดำเนินการ

ข้อจำกัดเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติขององค์พระมหากษัตริย์⁵⁶ และพระราชวงศ์ มีมากกว่าข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีอยู่ เช่น พระราชวงศ์ไม่เคยลงคะแนนเสียง (เว้นแต่การลงประชามติ) เพื่อที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นกลางทางการเมืองของตน พระราชวงศ์จะต้องเป็นตัวอย่างซึ่งเป็นเหตุผลที่สื่อมวลชนสเปนใช้ประณามตามแนวทางในการควบคุมการประพฤติปฏิบัติของพระราชวงศ์ ซึ่งบางครั้งอาจจะเป็นเพราะพระราชวงศ์สเปนเข้าถึงได้น้อยกว่าพระราชวงศ์ในประเทศอื่น ๆ และมีเพียงกิจกรรมหลักในพระราชวงศ์ เช่น พระราชพิธีอภิเษกสมรส ทรงพระราช

⁵⁵ เรียบเรียงจาก Ibid., p. 7.

⁵⁶ เรียบเรียงจาก Ibid., p. 8.

สมภพ ประสูติหรือสมภพ เท่านั้น ที่จะมีการรายงานข่าว หลักการนี้ดูเหมือนว่าจะถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัด โดยมีได้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ถูกนำมาใช้โดยปริยายอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุความสำเร็จและในฐานะประมุขแห่งรัฐ ในทางปฏิบัติแล้วอาจมีข้อจำกัดอื่น ๆ ที่ยังไม่สอดคล้องกับพระราชประเพณีเกี่ยวกับการประพุดิปฏิบัติพฤติกรรมของพระราชวงศ์ที่ไม่ได้ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งในการอภิปรายสาธารณะด้วย โดยมีเฉพาะบางครั้งหากเป็นกิจกรรมพิเศษ เช่น พระราชพิธีอภิเษกสมรส ฯลฯ จะถูกกล่าวถึงบ้าง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับชีวิตส่วนพระองค์ของพระราชวงศ์จะไม่ได้ถูกกล่าวถึงเลย

จากกล่าวโดยสรุปได้ว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของสเปน เป็นไปเพื่อให้มีผู้ที่รับผิดชอบในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แทนพระมหากษัตริย์ และยังเป็นความคุ้มกันขององค์พระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสเปนด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 โดยสามารถพิจารณาได้จากมาตรา 56.3 ประกอบมาตรา 64 และมาตรา 99 ประกอบกันเพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ได้รับความกดดันทางการเมือง อันเป็นการสร้างความคุ้มกันทางการเมือง พร้อมทั้งยังได้รับการยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญาด้วย ซึ่งผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของสเปน ประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ในกรณีทั่วไป และประธานสภาผู้แทนราษฎรในกรณีการสรรหาและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และการยุบสภากรณีที่สรรหานายกรัฐมนตรีไม่ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 99 ส่วนกรณีที่ไม่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งเป็นราชอำนาจเฉพาะพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 65 ในความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางการเมือง โดยนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการกระทำของพระมหากษัตริย์ต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา 64.2 ของรัฐธรรมนูญ

5. บทสรุป

จากกล่าวโดยสรุปถึงความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในต่างประเทศได้ว่า หากมีความรับผิดชอบเกิดขึ้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทนองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในสหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และราชอาณาจักรสเปน ความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะมี 2 ส่วนด้วยกัน คือ 1) ความรับผิดชอบในทางการเมือง 2) ความรับผิดชอบในทางกฎหมาย

โดยในสหราชอาณาจักร เดิมรัฐสภาขยายการควบคุมคณะรัฐมนตรี โดยผู้ว่าจะดำเนินคดีอาญา แต่ต่อมากลับมารับผิดชอบทางอาญา ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงมาเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง⁵⁷ ซึ่งรัฐมนตรีที่ถูกรัฐสภาผู้จะดำเนินคดีจะเป็นผู้ขอลาออกเองเพื่อหลีกเลี่ยงจากการถูกดำเนินคดีทางอาญา จากหลักการของอังกฤษนี้ จะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการสามารถดำเนินการไปได้ใน 2 แนวทางคือ ความรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยการรับผิดชอบต่อรัฐสภา และการลาออก และความรับผิดชอบในทางกฎหมาย

ในญี่ปุ่นความรับผิดชอบในการกระทำของพระมหากษัตริย์จะเป็นของคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่า “พระราชกรณียกิจของพระจักรพรรดิที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐ จะต้องได้รับคำแนะนำและความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น” ซึ่งหมายความว่า พระราชกรณียกิจของพระจักรพรรดิที่กระทำลง จะต้องได้รับคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรี หรือในความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเสมอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น โดยความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของญี่ปุ่นจะเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา ตามมาตรา 66 วรรคสาม⁵⁸ ของรัฐธรรมนูญ โดยอาจแถลงต่อรัฐสภาหรือลาออก ซึ่งประเทศญี่ปุ่น ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีรัฐมนตรีลาออกมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก

และในราชอาณาจักรสเปนความรับผิดชอบในการกระทำของพระมหากษัตริย์จะเป็นของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนการกระทำดังกล่าวของพระมหากษัตริย์ การกระทำเหล่านี้ส่วนใหญ่จะรับสนองพระบรมราชโองการโดยนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 64.1 และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการกระทำของพระมหากษัตริย์ต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 64.2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน⁵⁹ โดยจะเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองเท่านั้น

⁵⁷ Walpole's rule the ensuing accountability of ministers – that was previously only juridical – became political as well.

⁵⁸ The Cabinet, in the exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet.

⁵⁹ Section 64 (1) The King's acts shall be countersigned by the President of the Government and, when appropriate, by the competent ministers. The nomination and appointment of the President of the Government and the dissolution provided for under section 99, shall be countersigned by the Speaker of the Congress.

(2) The persons countersigning the King's acts shall be liable for them.

บทที่ 3

ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการของไทย

1. ความเป็นมา แนวคิด และความหมาย

1.1 ความเป็นมา

การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีปรากฏครั้งแรกในประเทศไทยตาม มาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2475 ที่ว่า “การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการ ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้น เป็นโมฆะ” และต่อมาในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 ได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามมาตรา 57 ที่ว่า “ภายในบังคับแห่งมาตรา 32 และ 46 บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ ใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ท่านว่ารัฐมนตรีคนหนึ่งต้องลงนามรับสนองพระบรมราช โองการเป็นผู้รับผิดชอบ” โดยตามเนื้อหาของมาตราดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า กรณีทั่วไปรัฐมนตรี จะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ ส่วนกรณีเฉพาะที่สามารถพิจารณาได้ จากคำว่า “ภายในบังคับแห่งมาตรา 32 และ 46” ซึ่งหมายความว่า ในการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ และในการตั้งนายกรัฐมนตรี ให้ประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับ สอนองพระบรมราชโองการ ก็เนื่องมาจากการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญตาม มาตรา 32 นั้น ผู้เรียกประชุมหรือผู้รับผิดชอบในการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ คือ สภา ผู้แทนราษฎร โดยในมาตรา 32 กำหนดไว้ว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งใน สามของจำนวนทั้งหมด เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐแล้ว ย่อมมีสิทธิร่วมกันทำคำ ร้องขอต่อประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎร ให้นำความกราบบังคมทูลขอให้ทรงเรียกประชุมวิสามัญ แห่งสภาผู้แทนราษฎรได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎรนำความกราบ บังคมทูลและรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนในกรณีมาตรา 46 เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ การตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เนื่องมาจาก มาตรา 47 กำหนดให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิก

ของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

จากการพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ควรจะพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 เป็นหลัก แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของไทยก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประสงค์จะให้ป็นรัฐธรรมนูญถาวร และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย อันมีการพิจารณากันอย่างละเอียดรอบคอบก่อนประกาศใช้ โดยสิ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหรือชั่วคราวนั้น สามารถพิจารณาได้จากชื่อรัฐธรรมนูญ คำปรารภ และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประสงค์จะให้ป็นฉบับชั่วคราว เนื่องจากชื่อของรัฐธรรมนูญเอง และคำปรารภในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 ที่ว่า “...จึงทรงพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามตามความประสงค์ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 เป็นการชั่วคราวพอให้สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการราษฎร ได้จัดรูปงานดำเนินประศาสน์นโยบายให้เหมาะสมแก่ที่ได้เปลี่ยนการปกครองใหม่ ครั้นแล้ว โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันร่างพระราชกำหนดบทรัฐธรรมนูญอันจะพึงตรึงเป็นหลักถาวรแห่งประศาสน์วิธีต่อไป” สำหรับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประสงค์จะให้ป็นฉบับถาวรก็สามารถพิจารณาได้จากคำปรารภดังกล่าวเช่นกัน

1.2 แนวคิด

จากการวิจัยพบว่าแนวคิดในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมาจากหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลัก “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) และหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง” (The King cannot act alone) ของอังกฤษ ซึ่งมีผู้อธิบายถึงหลักดังกล่าว ไว้ดังนี้

สมชาย ปรีชาศิลป์⁶⁰ กล่าวว่าไว้ว่า “ในรัฐที่มีรูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภานอกจากสถาบันกษัตริย์แล้วก็จะปรากฏองค์การทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน ทั้งองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นองค์กรสำคัญที่จะมาทำหน้าที่ในการ

⁶⁰ รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลป์, สถาบันกษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย

<http://midnightuniv.org/%e0%b8%aa%e0%b8%96%e0%b8%b2%e0%b8%9a%e0%b8%b1%e0%b8%99%e0%b8%81%e0%b8%a9%e0%b8%b1%e0%b8%95%e0%b8%a3%e0%b8%b4%e0%b8%a2%e0%b9%8c%e0%b9%83%e0%b8%99%e0%b8%a3%e0%b8%b0%e0%b8%9a%e0%b8%ad%e0%b8%9a%e0%b8%9b> ค้นเมื่อ 24 เมษายน 2559.

บริหารบ้านเมืองและการบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้ภายในสังคม และเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการต่าง ๆ ด้วยตนเองจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่แม้จะเป็นการกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยของกษัตริย์ แต่ก็ถือเป็นหลักการว่า การกระทำในทางการเมืองมิใช่สิ่งที่เป็นดำเนินการโดยกษัตริย์ หากเป็นความรับผิดชอบของผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามหลักการดังกล่าวนี้จึงถือว่ากษัตริย์ไม่สามารถกระทำความผิดได้ (King can do no wrong) เหตุที่กษัตริย์ไม่อาจกระทำความผิดก็สืบเนื่องมาจากพระองค์มิได้เป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ ด้วยตนเอง หากเป็นเรื่องฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการเอง

สถานะและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์และสถาบันการเมืองจากการเลือกตั้งในระบบรัฐสภาจะมีการขีดเส้นแบ่งที่สำคัญ คือ สถาบันกษัตริย์จะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับดำเนินการทางการเมืองโดยตรง (King cannot act alone) แต่จะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐอันแสดงถึงเกียรติยศของสถาบันที่ดำรงสืบเนื่องในฐานะกษัตริย์ หรือที่ถูกเรียกกันว่า “ทรงราชย์แต่ไม่ได้ทรงรัฐ” (reign not rule) แม้อาจเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในทางการเมืองอันเนื่องมาจากสถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันที่มีความต่อเนื่องมายาวนาน อันทำให้สั่งสมประสบการณ์และความชำนาญทางการเมืองมากกว่าบุคคลในสถาบันที่มาจากการเลือกตั้ง อันอาจมีความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารกิจการบ้านเมือง แต่ก็เป็นที่ยอมรับว่านักการเมืองหรือบุคคลต่าง ๆ ที่ได้รับคำแนะนำ ความเห็น การสนับสนุนจากกษัตริย์ จะต้องไม่นำเอาสิ่งดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาความชอบธรรมของตน หากต้องแสดงออกให้เห็นว่าเมื่อดำเนินการใด ๆ แล้ว เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้ตัดสินใจด้วยตนเองในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว”

หยุด แสงอุทัย⁶¹ ได้อธิบายไว้ว่า “หลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้” (The King can do no wrong) ทั้งนี้เพราะบรรดารัฐกิจต่าง ๆ พระมหากษัตริย์ก็ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของสถาบัน หรือบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งต้องรับผิดชอบแทนพระองค์ และพระองค์จึงไม่ต้องรับผิดชอบ ฉะนั้น จึงถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องไม่ได้ด้วยตนเอง”

นิธิ เอียวศรีวงศ์⁶² อธิบายไว้ว่า “หลักการของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย ก็คือ The King can do no wrong หรือพระมหากษัตริย์ไม่อาจทำผิดได้เลย ทั้งนี้เพราะการกระทำทุกอย่างในพระปรมาภิไธยนั้น เป็นการกระทำของคนอื่นทั้งสิ้น...คนที่ทำอะไรในพระปรมาภิไธย จึงต้องออกหน้ามารับผิดเอง ...”

⁶¹ หยุด แสงอุทัย. (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช หน้า 17-18.

⁶² บทความเรื่อง “ความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ : จาก นิธิ เอียวศรีวงศ์ถึง คาร์ล ชมิตต์ (3)”, โดยแพทย์ พิจิตร อ่างถึง ศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2554). มติชนสุดสัปดาห์ฉบับประจำวันที่ 11-17 มีนาคม 2554 หน้า 39.

ปิยบุตร แสงกนกกุล⁶³ ได้อธิบายไว้ว่า ระบอบประชาธิปไตยที่มีประมุขของรัฐ เป็นกษัตริย์และใช้ระบบรัฐสภา มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ “กษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบ” หรือ “The king can do no wrong” ที่ว่า “no wrong” นั้น “The king” ไม่ทำอะไรเลยจึง “no wrong” กล่าวคือ กษัตริย์เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ คณะรัฐมนตรี สภา ศาล องค์กรของรัฐอื่น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงในนามของกษัตริย์ และเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นนั่นเองที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตน สมดังคำกล่าวที่ว่า “กษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่ไม่ทรงปกครอง”

นันทวัฒน์ บรมานันท์⁶⁴ ได้ให้ความหมายว่า “การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (countersign) ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ทำการลงนามกำกับการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทั้งนี้ เพื่อเป็นผู้รับผิดชอบต่อกิจการที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยลงไป เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงทำผิดไม่ได้”

เดือน บุญนาค และไพโรจน์ ชัยนาม⁶⁵ ได้กล่าวว่า “การไม่ต้องรับผิดชอบของประมุขเป็นหลักการสำคัญส่วนหนึ่งของการปกครองไทยโดยรัฐสภา ประมุขของรัฐนี้ย่อมหมายความรวมทั้งพระมหากษัตริย์ และประธานาธิบดีของประเทศเรปUBLICด้วย” และ “...ในการปกครองโดยรัฐสภานี้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบจึงเกิดมีผลขึ้น คือ

1) พระมหากษัตริย์ทรงอยู่นอกวงอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎร

ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 40 บัญญัติไว้ว่า ในการกล่าวอภิปรายนั้น ถ้าไม่จำเป็นแล้วห้ามมิให้สมาชิกกล่าวพระนามพระมหากษัตริย์ แม้ในประเทศเรปUBLIC ข้อห้ามเช่นนี้ก็เหมือนกัน เช่นประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งห้ามกล่าวถึงนามหรือความเห็นหรืออำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของประธานาธิบดี ขณะกล่าวอภิปรายในสภานิติบัญญัติทั้งสอง

2) บรรดารัฐมนตรีจะปิดความรับผิดชอบของตนโดยแอบอ้างเอาว่าเป็นคำสั่งหรือความประสงค์ของพระมหากษัตริย์ไม่ได้

⁶³ ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2550). พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบาเรียนอกรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : openbooks หน้า 28.

⁶⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. การรับสนองพระบรมราชโองการ : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=140> ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2558.

⁶⁵ เดือน บุญนาค และไพโรจน์ ชัยนาม. (2477). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: นิติสารัน หน้า 87 และหน้า 89 – 90.

ทั้งนี้เพราะว่าในการปกครองโดยรัฐสภานั้น การกระทำทั้งหลายของรัฐบาลย่อมถือว่าเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่ของประมุขแห่งรัฐ

3) พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงทำกิจการในหน้าที่ของพระองค์ได้โดยลำพัง

ข้อนี้เป็นผลอันสำคัญยิ่งของการไม่ต้องรับผิดชอบ ตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ทุก ๆ คนจะต้องรับผิดชอบในกิจการที่ตนทำ แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบแล้ว พระองค์ก็ไม่อาจ กระทำกิจการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินโดยลำพังพระองค์เอง จำเป็นต้องมี รัฐมนตรีคนหนึ่งร่วมกระทำด้วย เพื่อเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการอันนั้น ราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ นี้พอจะแยกออกได้เป็น 2 ชนิด คือ ที่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและที่มิใช่ ลายลักษณ์อักษร”

ชาญชัย แสวงศักดิ์⁶⁶ กล่าวว่า “สถาบันกษัตริย์ของอังกฤษไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองตามสุภาษิตที่ว่า “The King can do no wrong” และไม่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง ในทางนิติบัญญัติ สถาบันกษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจ (royal prerogative) ในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูง ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายบริหาร การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การยุบสภาผู้แทนราษฎร การประกาศใช้พระราชบัญญัติ การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ การพระราชทานอภัยโทษ การทำสนธิสัญญา ฯลฯ แต่ในทางพฤตินัย สถาบันกษัตริย์มิได้เป็นผู้ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเอง แต่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ในพระปรมาภิไธยของสถาบันกษัตริย์”

พุทธชาติ ทองเอม⁶⁷ ได้อธิบายไว้ว่า ในอดีตการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในประเทศไทยยังไม่เคยมีปรากฏ การตรากฎหมายแต่เดิมนั้นจะใช้ตราประทับ ดังเช่นในกฎหมายตราสามดวงจะใช้ตราราชสีห์ ขศสีห์และบัวแก้ว โดยพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยและไม่มีผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การตรวจความถูกต้องใช้การตรวจตราประทับดังข้อความตอนท้ายของประกาศพระบรมราชปรารภกฎหมายตราสามดวงในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชว่า “...ครั้นชำระแล้วให้อาลักษณ์ชุบเส้นหมึกสามฉบับ ไว้ห้องเครื่องฉบับหนึ่ง ไว้หอหลวงฉบับหนึ่ง ไว้ ณ ศาลหลวงสำหรับลูกขุนฉบับหนึ่ง ปิดตราพระราชสีห์ พระขศสีห์ บัวแก้ว ทุกเล่มเป็นสำคัญ ถ้าพระเกษม พระไกรสี เชิญพระสมุทพระราช

⁶⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: วิทยุชน หน้า 143.

⁶⁷ พุทธชาติ ทองเอม. (2558). ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ : <http://kpi2.kpi.ac.th/wiki/index.php/ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ> ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2558.

กำหนดบทพระอัยการออกมาพิพากษาคดีใด ลูกขุนทั้งปวงไม่เห็นปิดตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ บัวแก้ว สามดวงนี้ไซ้ร้ออย่าให้เชื่อฟังเอาเป็นอันขาดทีเดียว”

เมื่อสืบค้นถึงการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการพบว่า ก่อนเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 การประกาศใช้กฎหมายไม่มีการลงพระปรมาภิไธย และไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เช่น

พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช 2464 ใช้ถ้อยคำในคำปรารภว่า “มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสุนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทั่วกันว่า ตามพระราชประเพณีและพระราชกำหนดกฎหมายที่มีสืบมาแต่โบราณ ย่อมถือว่าบรรดาช้างป่าทั้งสิ้น คือ ที่เรียกว่า ช้างโขลงก็ดี หรือช้างเถื่อนก็ดี ซึ่งมีอยู่ในพระราชอาณาจักรนับว่าเป็นของหลวงสำหรับแผ่นดิน ผู้ใดจะจับไปใช้ สอยต้องขออนุญาตต่อรัฐบาล และต้องแบ่งช้างที่จับได้เป็นช้างหัวป่าสำหรับใช้ราชการแผ่นดิน จึงจะจับช้างไปใช้สอยได้ และถ้าผู้ใดทำอันตรายช้างป่าด้วยประการใด ๆ ย่อมมีโทษตามกฎหมาย เป็นธรรมเนียมสืบมา

และบัดนี้ได้ทรงทราบฝ่าละอองธุรีพระบาทว่า มีผู้ขออนุญาตจับช้างป่ามากขึ้น กว่าแต่ก่อน และผู้ที่จับบางทีไม่มีกำลังพอที่จะเลี้ยงรักษาไว้ได้ทำให้ช้างล้มตายก็มี ทั้งมีคนร้ายลอบ ทำอันตรายแก่ช้างพลายที่มีงาเพื่อนำงาไปขายเป็นประโยชน์เสียก็มาก เป็นเหตุให้ช้างป่าลดจำนวน น้อยลงกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระราชดำริว่า ช้างเป็นสัตว์ที่มีประโยชน์ใช้เป็นกำลังพาหนะได้หลาย อย่าง สมควรจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติเดิม ตราพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นไว้เพื่อให้เหมาะแก่กาล สมัยสำหรับการจับและป้องกันอันตรายแก่ช้างป่าทั้งบำรุงพันธุ์ช้างป่าในพระราชอาณาจักรให้เจริญ ขึ้นด้วย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้”

หรือตามพระราชบัญญัติเงินเดือน พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 17 เมษายน 2475 โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 เมษายน 2475 ใช้ถ้อยคำในคำปรารภว่า

“พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศจงทราบโดยทั่วกันว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะมีภาษีเงินเดือน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยบทมาตรา ดังต่อไปนี้”

โดยพระราชบัญญัติตามตัวอย่างทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จะไม่มีการลงพระปรมาภิไธย เหมือนกับพระราชบัญญัติในปัจจุบัน ที่จะมีการลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์ในช่วงต้น ได้ชื่อพระราชบัญญัติ ซึ่งมีถ้อยคำ เช่น “ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.ให้ไว้ ณ วันที่ .. เดือน พ.ศ. เป็นปีที่ ..

ในรัชกาลปัจจุบัน” แต่จะมีคำปรารภที่แสดงให้เห็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์เท่านั้น โดยมีได้มีการลงพระปรมาภิไธย

สำหรับภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ครั้งแรกในประกาศพระบรมราชโองการ จักรเยียบป้องกันอาณาจักร ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 3 กรกฎาคม 2475 และประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 6 กรกฎาคม 2475 โดยพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในหน้าสุดท้ายของประกาศดังกล่าว เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2475 บรรทัดถัดมาจึงมีพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2475 หรือนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่น เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต่อจากพระปรมาภิไธยดังกล่าว ฉบับต่อมาที่มีการลงนามก็คือ ประมวลวันที่ 11 กรกฎาคม 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกอากรนาเกลือ พุทธศักราช 2475 มีการลงพระปรมาภิไธย ได้ชื่อพระราชบัญญัติว่า “ประชาธิปไตย ป.ร.” และมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร โดยใช้คำว่า “พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ผู้รับพระบรมราชโองการ” ในช่วงท้ายสุดของหน้าสุดท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2475 ที่ว่า “การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”

กล่าวโดยสรุปความเป็นมาของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีที่มาจากหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ของประเทศอังกฤษ จากหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) และหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง” (The King cannot act alone) เมื่อประเทศไทยได้นำการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามาใช้ จึงได้นำหลักการทั้ง 2 หลักการมาใช้ด้วย จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการลงนามสนองรับพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นหลักที่มีผลดีมากกว่าผลเสีย เนื่องจากหลักการทั้ง 2 หลักการดังกล่าวทำให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ เนื่องจากมิได้ทรงกระทำการใด ๆ ด้วยพระองค์เอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมนตรีหรือประธานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทน

1.3 ความหมาย

จากหลัก “The King can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” จึงต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

โดยให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของแต่ละองค์กรเอง เช่น กรณีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคล แม้พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลโดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งนั้น แต่ผู้กระทำการโดยการเลือก ถวายคำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ จะต้องเป็นผู้นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของตน ซึ่งจะเป็นบุคคลเดียวกันกับหรือองค์กรเดียวกันกับผู้ที่ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับความหมายของ “การลงนามและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” นั้น มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

คณิน บุญสุวรรณ⁶⁸ ได้ให้ความหมาย “ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” ไว้ว่า บุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดบังคับให้ลงนามเพื่อแสดงความรับผิดชอบและรับทราบในการนำพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ไปดำเนินการให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชน ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล นอกจากนั้น พระองค์ยังทรงมีพระราชสถานะอยู่เหนือการเมือง ทรงเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ทั้งยังทรงอยู่ในฐานะที่ผู้ใดจะฟ้องร้องมิได้อีกด้วย ดังนั้น ในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจของบ้านเมืองตามพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดมารับสนองไปดำเนินการ และผลอันเกิดจากการดำเนินการตามพระบรมราชโองการเป็นประการใดย่อมเกิดแต่และเป็นความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั่นเอง หาได้กระทบหรือระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทแต่ประการใดไม่

ประมวล รุจนเสรี⁶⁹ ได้ให้ความหมาย “ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” ไว้ว่า หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งให้เป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องรับผิดชอบในความถูกต้องของกระบวนการคิด พิจารณา หรือรูปแบบพิธี ในเรื่องที่ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยว่าถูกต้องตามกระบวนการนั้น ๆ แล้ว อาทิ กฎหมายต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาแล้ว และรับผิดชอบต่อความถูกต้องของข้อความที่ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย

⁶⁸ คณิน บุญสุวรรณ. (2548). ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ หน้า 623.

⁶⁹ ประมวล รุจนเสรี. (2548). พระราชอำนาจ กรุงเทพฯ: สุขุม รุจนเสรี หน้า 153-155.

นันทวัฒน์ บรมานันท์⁷⁰ ได้ให้ความหมายว่า “การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (countersign) ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ทำการลงนามกำกับการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทั้งนี้ เพื่อเป็นผู้รับผิดชอบต่อกิจการที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยลงไป เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงทำผิดไม่ได้”

ปิยบุตร แสงกนกกุล⁷¹ ได้อธิบายไว้ว่า “เพื่อให้เป็นไปตามสามหลักการ อันได้แก่หนึ่ง หลักการของราชอาณาจักรที่กษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐต้องเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน สอง หลัก “The king can do no wrong” และสาม หลักการตามระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องคิดค้น “การลงพระปรมาภิไธย” และ “การสนองพระบรมราชโองการ” (Contreseing) ขึ้น กล่าวคือ การใช้อำนาจอธิปไตยต้องใช้ในนามกษัตริย์เสมอ จึงต้องให้กษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยในการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตย แต่เมื่อกษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบ และไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตยจึงต้องให้องค์กรหรือบุคคลที่ใช้อำนาจในเรื่องนั้นจริง ๆ เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทน ด้วยการกำหนดให้องค์กรหรือบุคคลนั้นเข้ามาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ

การสนองพระบรมราชโองการจึงเกิดขึ้นเพื่อถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบจากประมุขของรัฐมายังหัวหน้ารัฐบาล และแบ่งแยกอำนาจและความรับผิดชอบระหว่างประมุขของรัฐกับหัวหน้ารัฐบาลให้ชัดเจนนั่นเอง”

สรุป ตามที่กล่าวมาแล้ว การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เพื่อให้บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละเรื่องโดยตรงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของตน แต่โดยที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้รัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ กรณีนี้จึงถือว่าเป็นหลักทั่วไปที่กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ โดยในทางปฏิบัติหากกรณีนั้นกระทำในฐานะของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็คือ รัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เช่น ในกรณีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้กฎหมาย การแต่งตั้งประธานวุฒิสภา

⁷⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. การรับสนองพระบรมราชโองการ : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=140> ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2558.

⁷¹ ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2550). พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: openbooks หน้า 29.

หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่หากกรณีได้รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยต่อมาได้มีวิวัฒนาการให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ไปจนกระทั่งปัจจุบันประธานวุฒิสภาก็มีหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ซึ่งต้องกำหนดความรับผิดชอบให้ผู้ทำหน้าที่นั้น กล่าวคือ ในการสถาปนารัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติ การตราพระราชกำหนด หรือการตราพระราชกฤษฎีกา การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี การแต่งตั้งตุลาการ กรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือข้าราชการระดับสูงทั้งพลเรือนและทหารต้องกระทำโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นแทนพระมหากษัตริย์ โดยในปัจจุบัน คือ รัฐมนตรีหรือประธานของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะไม่มีกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยจึงไม่ต้องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่จะกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์แทน

ในประเด็นของการกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการมีผู้ให้ความเห็นไว้ 2 แนว อย่างน่าคิด ดังนี้

1) ปิยบุตร แสงกนกกุล⁷² ได้อธิบายไว้ว่า การพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นแทบทุกวัน คำเฉลี่ยมีมากกว่าการตราพระราชบัญญัติหรือแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง จำนวนคดีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาก็มาก หากต้องมีกระบวนการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างคำพิพากษา เพื่อให้พระมหากษัตริย์ “ทรงลงพระปรมาภิไธย” ให้มีผลใช้บังคับ โดยมีองค์คณะผู้พิพากษาเป็น “ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ” เหมือนกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการพิพากษาคดี จนทำให้การตัดสินคดีเป็นไปอย่างล่าช้า จึงจำเป็นต้องสร้างรูปแบบ (Form) ในคำพิพากษา ให้ผู้พิพากษา “ตัดสินในพระปรมาภิไธย” โดยไม่ต้องการทูลเกล้าฯ นี้เป็นเหตุให้ไม่มีพระปรมาภิไธยในคำพิพากษาทุกฉบับ แต่มีคำว่า “ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” แทน

2) ภชฤทธิ์ นิลสนิท⁷³ ได้อธิบายไว้ว่า สถานะของผู้พิพากษามีความใกล้ชิดกับองค์พระมหากษัตริย์ตั้งแต่สมัยโบราณและยังคงสืบต่อมาจวบจนปัจจุบัน ประกอบกับความเฉลียวฉลาดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่ช่วยเหลือสถาบันพระมหากษัตริย์ และเหล่าผู้พิพากษาด้วยการแฝงนัยอันสำคัญทางโบราณราชนิติประเพณีนี้ไว้ระหว่าง สถาบันพระมหากษัตริย์กับเหล่าผู้พิพากษากับความสัมพันธ์ระหว่างศาลและพระมหากษัตริย์มิใช่แค่เพียง

⁷² ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2550). อะไรคือ ตัดสินในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์. หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน 2550.

⁷³ ภชฤทธิ์ นิลสนิท. (2554). ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์. คุณภาพ เล่มที่ 1 ปีที่ 58 มกราคม – เมษายน 2554.

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้พิพากษาเพียงประการเดียว อย่างเช่นการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งหลาย หากแต่ยังรวมถึงการกระทำการเป็นผู้แทนพระองค์ในนามพระมหากษัตริย์อีกด้วย และการเชื่อมโยงนี้เองที่ยังแสดงถึงว่า ผู้พิพากษามีฐานะที่พิเศษยิ่งไปกว่าเหล่าข้าราชการเมือง และข้าราชการทุกสังกัดเพราะเฉพาะแต่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์กับผู้พิพากษา เท่านั้นที่มีการนำคำว่าในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์มาใช้ในการกระทำตามหน้าที่ได้ ฉะนั้น คำสอนที่มีมาแต่เดิมจึงเป็นสิ่งที่ยังถูกต้องและไม่พ้นกาลสมัย แต่ความภาคภูมิใจนี้ก็นำมาซึ่งภาระที่หนักอึ้งของผู้พิพากษาในการปฏิบัติตามหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง และซื่อสัตย์สุจริต เพื่อความยุติธรรมในสังคม ความสงบสุขของประชาชน และรักษาไว้ ซึ่งกฎหมายอันเป็นหน้าที่ที่มีมาตั้งแต่โบราณกาล

สำหรับในประเด็นที่คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ต้องกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นแตกต่างจากทั้ง 2 แนวที่กล่าวมาแล้วว่า เมื่อผู้พิพากษาหรือตุลาการได้พิพากษาหรือวินิจฉัยคดีด้วยตนเอง จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตน โดยมีต้องมีการชำนองการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เนื่องจากคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีเป็นการกระทำของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยคดี โดยเที่ยงธรรม ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้ ประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีมิใช่กฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะมีกระบวนการตรา มีขั้นตอน มีกระบวนการรับรองเป็นลำดับตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปต่อคนไทยทุกคน คำวินิจฉัยจึงไม่มีกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เช่นเดียวกับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย อันจำเป็นต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อให้รู้ว่าผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์

2. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย

ประเทศไทยนั้น เดิมมีระบอบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 (รัฐธรรมนูญชั่วคราว ประกาศใช้บังคับวันที่ 27 มิถุนายน 2475) โดยประเทศที่เป็นต้นแบบของระบอบการปกครองของไทย ก็คือสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ อันเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบราชาธิปไตย แบบรัฐสภา ซึ่งในประเทศอังกฤษเอง เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างไม่จำกัดเหมือนกับประเทศไทยเช่นกัน แต่ต่อมาได้ถูกจำกัดอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินลงจนกระทั่งมีการ

ปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภาในปัจจุบัน โดยเป็นการปกครองที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แบบหนึ่ง

ก่อนที่จะเข้าใจถึงรูปแบบการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ ก็ต้องกล่าวถึงความหมายของพระมหากษัตริย์เสียก่อนว่ามีความหมายประการใด โดยมีผู้ให้ความหมายของ “พระมหากษัตริย์” ไว้ดังนี้

ปิยะวรรณ ปานโต⁷⁴ กล่าวถึง พระมหากษัตริย์ คือ “ประมุขหรือผู้ปกครองสูงสุดของประเทศ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขปกครองประเทศ อันเกิดจากแนวความคิดที่ว่า แต่เดิมมนุษย์ยังมีน้อยดำรงชีพแบบเรียบง่ายอยู่กับธรรมชาติ และเมื่อมนุษย์ขยายพันธุ์มากขึ้น ธรรมชาติต่าง ๆ เริ่มหมดไป เกิดการแก่งแย่งกันทำมาหากิน เกิดปัญหาสังคมขึ้น จึงต้องหาทางแก้ไข คนในสังคมจึงคิดว่าต้องพิจารณาคัดเลือกให้บุคคลที่เหมาะสมและมีความเฉลียวฉลาด ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้พิจารณาตัดสิน เมื่อเกิดกรณีปัญหาต่าง ๆ ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ทำให้คนในสังคมพอใจ และยินดี ประชาชนทั้งหลายจึงเปล่งอุทานว่า “ระชะ” หรือ “รัชชะ” หรือราชา แปลว่า ผู้เป็นที่พอใจประชาชนยินดีต่อมาเลยเรียกว่า พระราชา ด้วยเหตุที่ว่าการกระทำหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีเวลาไปประกอบอาชีพ ประชาชนทั้งหลายพากันบริจาคยกที่ดินให้ จึงเป็นผู้มีที่ดินมากขึ้นตามลำดับ คนทั้งหลายจึงเรียกว่า เกษตตะ แปลว่า ผู้มีที่ดินมาก และเขียนในรูปภาษาสันสกฤตว่า เกษตตะ หรือ เกษตร ในที่สุดเขียนเป็นพระมหากษัตริย์ แปลว่า ผู้มีที่ดินมาก”

ภัทรวดี ชินชนะ⁷⁵ กล่าวว่า “แนวความคิดในทางการเมืองและการปกครองที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ แต่เดิมนั้น มี 2 ประการ ประการแรก ถือว่าพระมหากษัตริย์คือหัวหน้าครอบครัวใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กันทางสายเลือดกับหมู่คณะ ประการที่สอง ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐในทางการเมือง หรือเป็นผู้มีอำนาจปกครองสูงสุดในต่างประเทศโดยเฉพาะยุโรปนั้น ถือหลักเทวสิทธิ (divine right of the kings) อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นพระเจ้าทรงไว้ซึ่งอำนาจธิปไตยอย่างเด็ดขาด และมีอำนาจล้นพ้น (absolute) แต่ในประเทศไทยนั้น คตินิยมสมัชสุโขทัย มีลักษณะหนักไปในแนวแรก คือถือว่า พระมหากษัตริย์เป็น “พ่อเมือง” มีคำขึ้นต้นพระนามว่า “พ่อขุน” ราชนครมีความใกล้ชิดกับพระองค์ ถึงขนาดสิ้นกระดิ่งถวายฎีกาได้ ครั้นถึง สมัยอยุธยา คตินิยมก็เปลี่ยนไป เพราะรับอิทธิพลจากขอมมากขึ้น พระมหากษัตริย์

⁷⁴ ปิยะวรรณ ปานโต : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระมหากษัตริย์>, ค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2558.

⁷⁵ ภัทรวดี ชินชนะ : สมบูรณาญาสิทธิราชย์, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมบูรณาญาสิทธิราชย์>, ค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2558.

จึงเป็น “อเนกชนนิกรสโมสรสมมติ” คือประชาชนและเสนาอำมาตย์เลือกพระองค์ขึ้นปกครองประเทศ อย่างไรก็ดี แม้อคติที่สองนี้ จะสืบเนื่องมาจากสมัยอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวความคิดของไทยต่างกับของยุโรปตรงที่ว่าพระมหากษัตริย์ไทยมีลักษณะผสมทั้ง 2 แนวความคิด กล่าวคือ พระองค์ไม่ใช่เทวดาอย่างเขมรหรือฝรั่ง และขณะเดียวกันก็ไม่ใช่คนธรรมดาสามัญ จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่เคยมี “เทวสิทธิของพระมหากษัตริย์” ดังที่เป็นอยู่ในยุโรปเลย ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ไทยมีนิติราชประเพณี ทศพิธราชธรรม และพระมโนธรรมกำกับอยู่ และทรงประทับอยู่กับราษฎรเสมอมา”

อมร รัชศาสตร์⁷⁶ ได้ให้ความหมายของพระมหากษัตริย์ไว้ว่า “เป็นคำกลาง ๆ หมายถึง ประมุขของรัฐที่ได้รับตำแหน่งโดยการสืบสันตติวงศ์ในประเทศต่าง ๆ อาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น ไทย อังกฤษ สวีเดน เบลเยียม เรียกประมุขรัฐของตนว่า “พระมหากษัตริย์” ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น เรียกว่า “พระเจ้าจักรพรรดิ” และประเทศโมนาโก เรียกว่า “เจ้าชาย” เป็นต้น”

สำหรับรูปแบบพระมหากษัตริย์ นั้น อมร รัชศาสตร์⁷⁷ ได้แบ่งแยกประมุขของรัฐในรูปแบบพระมหากษัตริย์ แบ่งตามพระราชอำนาจและพระราชสถานะ ได้ 3 ประการ คือ

“1) พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) กษัตริย์ทรงเป็นประมุขและผู้ปกครองของประเทศด้วยพระองค์เอง จึงมีพระราชอำนาจ และพระบรมเดชานุภาพ และสั่งราชการทั้แต่พระองค์เดียว ทรงเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการได้โดยลำพัง พระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดในทุกกรณี เช่น ประเทศไทย ก่อน 24 มิถุนายน 2475

2) พระมหากษัตริย์ในระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy) คือพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจทุกประการ เว้นแต่จะถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติกฎหมาย การทำงบประมาณแผ่นดิน ต้องให้รัฐสภาเห็นชอบก่อน การพิจารณาคดีผู้พิพากษาเป็นอิสระในการพิพากษาคดีไปตามกฎหมาย ความแตกต่างที่สำคัญอยู่ที่อำนาจบริหารนั้นคงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้ คือ ทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีทั้งคณะรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ เช่น ประเทศญี่ปุ่นสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เอธิโอเปีย ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิ ไฮเลเซลาซซี และประเทศซาอุดีอาระเบียในปัจจุบัน

⁷⁶ อมร รัชศาสตร์. (2543). ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กรุงเทพฯ: การันต์การพิมพ์ หน้า 89.

⁷⁷ อมร รัชศาสตร์. (2543). ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กรุงเทพฯ: การันต์การพิมพ์ หน้า 89.

3) พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ได้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังเช่นประเทศไทย ในปัจจุบันพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นประมุขของประเทศเท่านั้น แต่ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยผ่านองค์กรต่าง ๆ พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐหรือในฐานะอื่น ๆ ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง”

ในเรื่องของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้ จากการวิจัยเอกสารและตำราต่าง ๆ พบว่า ส่วนใหญ่จะกำหนดกรอบของพระราชอำนาจออกเป็น พระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งสามารถสรุปเนื้อหา ได้ดังนี้

2.1 พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์

2.1.1 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ

ในเรื่องของพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศมีบัญญัติมาตั้งแต่มีการเปลี่ยนการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่บัญญัติว่า “กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่น ๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้ โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์” ต่อมาในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับปี 2475 มาตรา 2 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยามพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยมีการปรับปรุงเนื้อหาของมาตราดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 3 ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวนี้ มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน⁷⁸ แต่อาจเปลี่ยนแปลงถ้อยคำบ้างเล็กน้อย โดยก่อนนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2492 ก็ได้บัญญัติเพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับประมุขมาอีกหนึ่งมาตรา ตามมาตรา 2 ที่ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” จึงทำให้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงประมุขของประเทศใน 2 มาตราดังกล่าว และยังคงบัญญัติทำนองเดียวกันมาจนถึงปัจจุบัน

2.1.2 ทรงเป็นที่เคารพสักการะและไม่อาจถูกละเมิดได้

ตามมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ที่บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรง

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.

อยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” และวรรคสอง “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

ในกรณีทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะนี้ หยุต แสงอุทัย⁷⁹ ได้อธิบายตามวรรคหนึ่งไว้ว่า “คำว่า “องค์พระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะ” หมายความว่า รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลและประชาชนต้องเคารพสักการะพระมหากษัตริย์ คำว่า “ผู้ใดจะละเมิดมิได้” หมายความว่า ผู้ใดจะทำให้ระคายเคืองพระยุคลบาทมิได้ ไม่ว่าโดยทางใด ๆ”

สำหรับกรณีทรงถูกละเมิดมิได้ตามวรรคสอง หยุต แสงอุทัย⁸⁰ ได้อธิบายไว้ว่า “มาตรานี้ห้ามกล่าวหาไม่ว่าในทางใด เช่น กล่าวหาต่อพนักงานสอบสวนว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดอาญา โดยพนักงานสอบสวนจะไม่รับคำกล่าวหาหรือกล่าวโทษไว้ดำเนินการ หรือห้ามฟ้องร้องไม่ว่าในทางอาญาหรือทางแพ่ง และไม่ว่าจะเป็นการฟ้องร้องโดยเจ้าพนักงานของรัฐหรือราษฎร ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The king can do no wrong) ทั้งนี้ เพราะบรรดารัฐกิจต่าง ๆ พระมหากษัตริย์ก็ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำ ของสถาบันหรือบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งต้องรับผิดชอบพระองค์ และพระองค์จึงไม่ต้องรับผิดชอบนั้น จึงถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องไม่ได้ด้วยตนเอง”

สำหรับในกรณีทรงถูกละเมิดมิได้ ประมวล รุจนเสรี⁸¹ ได้อธิบายไว้ว่า “การที่พระมหากษัตริย์จะทรงถูกละเมิดมิได้มี 2 นัย คือ การละเมิดต่อพระวรกาย เช่นการแตะต้องพระวรกาย การจับกุมองค์พระมหากษัตริย์ การประทุษร้ายต่อองค์พระมหากษัตริย์ หรือการดูหมิ่นดูแคลนองค์พระมหากษัตริย์ ไม่ว่าด้วยกาย วาจา จากบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานใด ๆ

และนัยที่ 2 ด้วยพระราชสถานะที่ทรงอยู่เหนือการเมือง ไม่ทรงกระทำการใดทางการเมืองด้วยพระองค์เอง แม้แต่การใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจทางการเมืองที่สูงที่สุดที่ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี อำนาจตุลาการทางศาล จะเกิดความผิดพลาดใด ๆ ขึ้น ก็มิได้ถือว่าทรงกระทำผิด ผู้รับผิดชอบคือ บุคคลที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ พระมหากษัตริย์จึงมีอาจถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใด ๆ ได้ และเป็นไปตามหลักที่ยึดมาแต่โบราณว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ (The king can do no wrong)”

⁷⁹ ศ.ดร. หยุต แสงอุทัย. (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 หน้า 17.

⁸⁰ ศ.ดร. หยุต แสงอุทัย. (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 หน้า 17-18.

⁸¹ ประมวล รุจนเสรี. (2548). พระราชอำนาจ กรุงเทพฯ: สุเมธ รุจนเสรี หน้า 60.

มานิตย์ จุมปา⁸² ได้อธิบายไว้ว่า “บทบัญญัติเรื่องนี้ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นที่สอดคล้องกับความคิดความเชื่อของคนไทย จึงมีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย ทั้งนี้ ด้วยมีความประสงค์ที่จะสำแดงพระราชสถานะอันสูงสุดของพระมหากษัตริย์ให้ประจักษ์ คติการปกครองประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมืองจนเป็นเหตุให้เกิดหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิด” (The King can do no wrong) ซึ่งหมายถึงผู้ใดจะฟ้องร้องหรือกล่าวหาพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ ไม่ได้ ไม่ว่าจะ เป็นในทางคดีแพ่งหรือคดีอาญา

อนึ่ง คำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” (The person of the King) ในมาตรา 8 ววรรคหนึ่ง หมายถึงพระมหากษัตริย์โดยฐานะที่ทรงเป็นบุคคลมากกว่าจะหมายถึง “พระมหากษัตริย์” ซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันทางรัฐธรรมนูญ ผลของการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ คือ ถือได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ บุคคลใดจะละเมิดหรือฟ้องร้องว่ากล่าวพระมหากษัตริย์ เกี่ยวกับการที่ได้กระทำก่อนหรือขณะเป็นพระมหากษัตริย์มิได้”

จากหลักการพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นที่เคารพสักการะและไม่อาจถูกละเมิดได้นี้ มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีต โดยเริ่มปรากฏชัดตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะของทั้งองค์กรภาครัฐและประชาชน ประการที่สอง การใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี และศาล เนื่องจาก “พระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง” (The King cannot act alone) จึงต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ เนื่องจาก “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) โดยหากเกิดความผิดพลาดใด ๆ ขึ้น ก็มีได้ถือว่าทรงกระทำผิดแต่อย่างใด ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องรับผิดชอบแทน

2.1.3 ทรงเป็นพุทธมามกะและอัครศาสนูปถัมภก

โดยในเรื่องนี้มีบัญญัติไว้ตามมาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

หยุก แสงอุทัย⁸³ ได้อธิบายไว้ว่า “การที่มาตรานี้กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ” นั้นเป็นการกำหนดว่า (1) ก่อนหน้าที่คณะองคมนตรีจะเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2463 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบและก่อนหน้าที่รัฐสภาจะให้ความ

⁸² มานิตย์ จุมปา. (2555). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 95.

⁸³ ศ.ดร.หยุก แสงอุทัย. (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 หน้า 18-19.

เห็นชอบตามมาตรา 23 นั้น คณะองคมนตรีและรัฐสภาจะต้องสอบสวนจนเป็นที่พอใจว่า ผู้สืบราชสันตติวงศ์นั้นเป็นพุทธมามกะ (2) เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงราชย์แล้วจะทรงเปลี่ยนไปนับถือศาสนาอื่นไม่ได้ ถ้าทรงเปลี่ยนศาสนาถือว่าขาดคุณสมบัติที่จะเป็นพระมหากษัตริย์

นอกจากนั้น มาตรานี้ยังกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภกคือทรงมีหน้าที่จะอุปถัมภ์ศาสนาทุกศาสนา (เฉพาะที่ทำการอบรมสั่งสอนอยู่ในประเทศไทย และคนไทยนับถือ เพราะเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ทั้งนี้เป็นการกำหนดโดยปริยายให้ตั้งงบประมาณอุดหนุนศาสนาดังกล่าว”

ประมวล รุจนเสรี⁸⁴ ได้อธิบายไว้ว่า “รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ใช้ในประเทศไทยระบุว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและอัครศาสนูปถัมภกสอดคล้องกับความเชื่อและวัฒนธรรมของคนไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา มาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย พระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ทุกรัชกาลต่างทรงมุ่งมั่นต่อความมั่นคงดำรงสถิตขึ้นของพระพุทธศาสนาในประเทศไทย จนชาวตะวันตกยอมรับว่าประเทศไทยเป็น “ดินแดนแห่งกาสาฟัสตร์” (Land of the Yellow Robes)

ในประเด็นที่เกี่ยวกับทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภกนั้น หมายความว่า ทรงให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์แก่ศาสนาทุกศาสนา เริ่มตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชแห่งกรุงศรีอยุธยา ทรงพระราชทานที่ดินให้เป็นที่ตั้งของคริสตศาสนาสมัยอยุธยา ต่อมาก็พระราชทานที่ดินให้ตั้งมัสยิดอิสลาม ทรงแต่งตั้งจุฬาราชมนตรีเพื่อเป็นผู้นำศาสนาอิสลามในประเทศไทย ได้พระราชทานพระราชทรัพย์ในการพิมพ์พระมหาคัมภีร์อัล - กุรอาน ฉบับภาษาไทย พระราชทานเงินอุดหนุนและซ่อมแซมมัสยิดหลายแห่ง เสด็จพระราชดำเนินไปงานเมาลิดกลาง สมัยปัจจุบันก็ทรงให้ความอุปถัมภ์ค้ำชูกับศาสนาอื่น ๆ ตามกาลเทศะที่สมควร แต่กับพระพุทธศาสนาที่ถือเป็นศาสนาประจำชาติแล้ว ทรงอุปถัมภ์ค้ำชูมากเป็นพิเศษ”

จากพระราชสถานะที่ทรงเป็นพุทธมามกะและอัครศาสนูปถัมภก อาจกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันทรงเป็นพุทธมามกะและทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาโดยตลอดตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย และต่างทรงมุ่งมั่นต่อความมั่นคงของพระพุทธศาสนาจึงเป็นที่มาของหลักการดังกล่าว โดยมีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 โดยเนื้อหาใจความทั้งหมดยังคงเหมือนเดิม เพียงแต่ตัดคำว่า “ต้อง” ออก ตั้งแต่รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2490 เป็นต้นมาเท่านั้น สำหรับในส่วนที่ว่าทรงให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์แก่ศาสนาทุกศาสนานั้น มีบัญญัติมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 เช่นกัน ซึ่งในกรณีดังกล่าวมีความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งรัฐเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยมิได้มีแต่ผู้นับถือ

⁸⁴ ประมวล รุจนเสรี. (2548). พระราชอำนาจ กรุงเทพฯ: สุเมธ รุจนเสรี หน้า 61.

ศาสนาพุทธเท่านั้น แต่ยังมีผู้นับถือศาสนาอื่นอีกเป็นจำนวนมาก หากไปกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาเท่านั้น ก็จะมีปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศตามมาอย่างแน่นอน

2.1.4 ทรงเป็นจอมทัพไทย

ในเรื่องนี้มีบัญญัติไว้ตามมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย”

หยุด แสงอุทัย⁸⁵ ได้อธิบายไว้ว่า “ความหมายของมาตรานี้มีสองความเห็นคือ (1) เห็นว่าการดำรงตำแหน่งจอมทัพไทยของพระมหากษัตริย์เป็นการถวายพระเกียรติเท่านั้น โดยพระมหากษัตริย์จะทรงสั่งการทางทหารอย่างใดไม่ได้ (2) ทรงสั่งการทางทหารได้ แต่ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามมาตรา 156 (รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2511) ผู้เขียนเห็น ด้วยกับความเห็นที่สอง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลพลเรือนสามารถบังคับบัญชาทหารได้ เพราะเหตุว่าในระบอบประชาธิปไตยทหารต้องเป็นกลางในทางการเมืองเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ และรับใช้รัฐบาลทุกรัฐบาล ที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ และอาจมีทหารบางกรมกองจัดขึ้นอำนาจรัฐบาลใหม่เข้าข้างรัฐบาลเก่าที่พ้นจากตำแหน่ง รัฐบาลใหม่จึงอาจถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นจอมทัพไทย ซึ่งทรงเป็นผู้ออกคำสั่งครั้งสุดท้ายให้ปราบการจัดขึ้นอำนาจดังกล่าวได้”

โดยพระราชสถานะที่ทรงเป็นจอมทัพไทย หลักการนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 โดยมีหลักการเช่นเดียวกับในปัจจุบัน แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใช้คำว่า “จอมทัพสยาม” พระราชสถานะนี้มีรัฐธรรมนูญอยู่หนึ่งฉบับที่กำหนดไว้แตกต่างจากฉบับอื่น คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 มาตรา 11 ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง” จึงเห็นได้ว่า การดำรงตำแหน่งจอมทัพไทยของพระมหากษัตริย์ในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการสั่งการทหารได้โดยตรง แต่ยังคงต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเช่นเดิม

2.2 พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์

2.2.1 พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์

⁸⁵ ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย. (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 หน้า 25

พระราชอำนาจเฉพาะพระองค์นั้น มีมาตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช แม้ในปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขแล้วก็ตาม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับยังคงยืนยันพระราชอำนาจนี้ โดยสามารถแยกเป็นหัวข้อได้ ดังนี้

1) พระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตามมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550

2) พระราชอำนาจที่จะทรงเลือก แต่งตั้ง ประธานองคมนตรีและองคมนตรีที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตามมาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 และให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 โดยองคมนตรี⁸⁶มีขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในระยะแรกนั้นยังไม่ได้เรียก “องคมนตรี” แต่จะใช้คำว่า “ปรีวีเคาน์ซิล” “ปรีวีเคาน์ซิลลอร์” หรือ “ที่ปรึกษาในพระองค์” ส่วนคำว่า “องคมนตรี” เริ่มใช้ตั้งแต่เมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐาน ทั้งนี้ในรายงานการประชุมเสนาบดี เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) และใน “ประกาศการพระราชพิธีศรีสัจปานกาลพระราชทานพระไวยวัฒน์องค์เล็ก และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และตั้งองคมนตรี” เมื่อ ร.ศ. 111 ปรากฏว่ามีการใช้คำว่า “องคมนตรี” แล้ว

โดยองคมนตรีนั้นมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่ทรงปรึกษาและหน้าที่อื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งองคมนตรีนี้มีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมีการกำหนดให้มีองคมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2490 แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเรียกว่า อภิรัฐมนตรี โดยเริ่มใช้คำว่า องคมนตรี ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492

ข้อสังเกต ผู้วิจัยเห็นว่า หลักการพื้นฐานของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นั้น จะต้องมาจากรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีมีที่มาที่สามารถยึดโยงกับอำนาจอธิปไตยของปวงชนได้ ตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยในส่วนขององคมนตรีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง อาจไม่สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งหรือให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นพระราชอำนาจเฉพาะ

⁸⁶ องคมนตรี. ประวัติความเป็นมา <http://www.ohm.go.th/th/privy/privy-history> ค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2558.

พระองค์ที่พระองค์จะทรงแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งได้ ตามพระราชอัชฌาศัยอยู่แล้ว จึงไม่ต้องเป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนดังกล่าว

3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง ที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 บัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย โดยพระราชอำนาจดังกล่าวของไทย ที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าว่า ให้เป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย มีเพียงรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 ที่บัญญัติไว้ต่างจากฉบับอื่นตามมาตรา 18 ที่ว่า “การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย และในกรณีใดที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือถอดถอน ในห้องมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” แสดงให้เห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวการแต่งตั้งหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ทุกคนต้องมีองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งแตกต่างจากในปัจจุบันที่เฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงระดับอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปเท่านั้นที่ต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

4) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม เช่น ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยให้ทรงแต่งตั้งผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามมาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 18 หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” วรรคสอง “ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง” โดยเนื้อหาตามมาตรา 19 นี้ ได้บัญญัติขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

5) พระราชอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 โดยให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียบบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบ

บาลเดิมตามพระราชดำริ นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อนำแจ้ง รัฐสภาทราบ ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 22 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

6) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระรัชทายาท ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันบัญญัติว่า ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎหมายที่ยกรบลาว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้วให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบและให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป โดยให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

2.2.2 พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย ด้านนิติบัญญัติทางรัฐสภา โดยได้กำหนดพระราชอำนาจไว้ ดังนี้

1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พระราชอำนาจในการแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา คนหนึ่งหรือสองคน ประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งหรือสองคน จากสมาชิกของแต่ละสภาตามมติของที่ประชุมแต่ละสภา จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการทั่วไป ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่กำหนดไว้ในมาตรา 195 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยในทางปฏิบัติของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในกรณีภาวะปกติที่มีอยู่ในช่วงของการรัฐประหารแนวการดำเนินการ จะเป็นไปในลักษณะเดียวกันตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 124 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550

โดยหลักการตามมาตรานี้เริ่มมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับที่สอง ของประเทศไทย คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะมีได้บัญญัติให้มีวุฒิสภาหรือพฤฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา 124 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ถูกยกเลิกตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 ประกอบกับรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภาตามมาตรา 6 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในขณะนี้จึงไม่มีตำแหน่งดังกล่าว โดยกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภาแทน

สำหรับในประเด็นของรัฐสภา ขออธิบายเพิ่มเติมเพื่อความเข้าใจที่ตรงกันว่า รัฐสภานั้นจะแบ่งออกเป็น 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว แต่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะปฏิบัติหน้าที่ออกเป็น 3 สภา โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดโดยล่าสุดจะกำหนดให้มีจำนวน 500 คน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอกฎหมาย เห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลบางตำแหน่ง รวมทั้งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับวุฒิสภาล่าสุดจะมีจำนวน 150 คน มาจากการเลือกตั้ง 77 คน ส่วนที่เหลือมาจากการสรรหา มีอำนาจหน้าที่ในการกั้นกรองกฎหมาย แต่งตั้งบุคคลบางตำแหน่ง ถอดถอนบุคคลบางตำแหน่งออกจากตำแหน่ง รวมทั้งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ส่วนรัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่โดยการรวมทั้งสภาผู้แทนราษฎร และทั้งวุฒิสภามาประชุมร่วมกัน ซึ่งมีกรณีที่สำคัญที่ทำให้มีการประชุมร่วมกันบ่อย ๆ ก็คือการแถลงนโยบายของรัฐบาล การเปิดอภิปรายทั่วไป การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รายละเอียดจะเป็นไปตามมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550

โดยในทางปฏิบัติขั้นตอนในการเลือกประธานหรือรองประธานของแต่ละสภาจะเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา กล่าวคือ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา แต่สำหรับประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา นั้น รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง

สำหรับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในกรณีของภาวะไม่ปกติ จะเป็นของผู้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยในขณะนั้น เช่นมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนหนึ่ง และเป็น

รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เกินสองคน ตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” และวรรคสอง “ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เป็นต้น

2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ตามมาตรา 110 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว บัญญัติให้ พระมหากษัตริย์จะทรง แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัด ของพรรคคนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิก ในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากไม่มีพรรค การเมืองใดตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่ง ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของ พรรคนั้นมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎร โดยหลักการนี้ถือเป็นกรณีทั่วไปในภาวะปกติที่มีได้มีการรัฐประหาร

โดยปัจจุบันมาตรา 110 ถูกยกเลิกเนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 จึงทำให้ใน ขณะนี้ไม่มีตำแหน่งดังกล่าว โดยบัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภาตามมาตรา 6 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

ตำแหน่งดังกล่าว บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 ดังนี้

“มาตรา 126 ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภา ผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 184 แล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็น หัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา เป็นผู้นำฝ่าย ค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติ ดังกล่าวในวรรคหนึ่งและให้นำบทบัญญัติมาตรา 130 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

สำหรับผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่บังคับใช้ในภาวะปกติจะบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เช่น มาตรา 110 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ในภาวะปกติฉบับล่าสุด

3) พระราชอำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม

ตามมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม โดยการเรียกประชุมรัฐสภาและปิดประชุมนั้นจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนการเปิดประชุมนั้น จะทรงเสด็จพระราชดำเนินมาทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์มาทำรัฐพิธีก็ได้ และเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ โดยการเรียกประชุม การปิดประชุม รวมถึงการขยายเวลาประชุมจะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักการทั่วไปในภาวะปกติที่มีได้มีการรัฐประหาร

ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ โดยยื่นต่อประธานรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต่อไป

สำหรับความเป็นมาของพระราชอำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุมรัฐสภานี้เดิมในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของไทย ตามมาตรา 30 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมเฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรตามสมัยประชุม และทรงเปิดปิดประชุม เนื่องจากในรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว กำหนดให้รัฐสภา มีเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร โดยในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมากำหนดให้รัฐสภา มีสองสภา ทั้งสิ้น เพียงแต่อาจใช้ชื่อแตกต่างกันบ้าง และในวรรคสองยังกำหนดไว้ด้วยว่า พิธีเปิดประชุม พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำพิธีหรือจะโปรดเกล้าฯ ให้รัชทายาทที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือนายกรัฐมนตรีกระทำพิธีแทนพระองค์ก็ได้ (เป็นฉบับเดียวที่กำหนดให้

นายกรัฐมนตรีกระทำพิธีแทนพระองค์ก็ได้) และยังกำหนดไว้ในมาตรา 31 ด้วยว่า เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ โดยต่อมาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2489 มาตรา 46 จึงกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนตามสมัยประชุม ทรงเปิดและปิดประชุม และตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2490 มาตรา 54 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนตามสมัยประชุม ทรงเปิดและปิดประชุม และจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 มาตรา 114 จึงได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุม เป็นครั้งแรก และในรัฐธรรมนูญ ฉบับต่อ ๆ มาจึงกำหนดไว้เช่นเดียวกันตั้งแต่นั้น

4) พระราชอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

พระราชอำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ โดยมาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ซึ่งบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ โดยหลักการนี้ในภาวะปกติที่มีได้มีการรัฐประหาร ก็ใช้หลักการเดียวกันนี้ เพียงแต่กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในช่วงภาวะปกติ รัฐสภาจะประกอบไปด้วยสมาชิก 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตรวจสอบและถ่วงดุลกันภายในฝ่ายนิติบัญญัติเอง โดยหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติเห็นชอบทั้ง 3 วาระแล้ว ยังต้องเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อพิจารณาและลงมติเห็นชอบทั้ง 3 วาระ และหากวุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติมต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังต้องส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้ง 2 สภา แล้วส่งกลับไปให้ทั้ง 2 สภาเห็นชอบอีกครั้ง แต่ในภาวะที่ไม่ปกติอย่างเช่นในปัจจุบันนั้นเพียงแค่อำนาจนิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและลงมติเห็นชอบทั้ง 3 วาระ ก็เป็นอันเสร็จสิ้นกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว เมื่อเปรียบเทียบทั้ง 2 ภาวะแล้ว จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติในภาวะปกติกับภาวะที่ไม่ปกติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ซึ่งจะมีทั้งผลดีผลเสียและความละเอียดรอบคอบที่แตกต่างกัน

สำหรับการตรารัฐธรรมนูญ นั้น มาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วได้บัญญัติกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในภาวะปกติที่มีได้มีการรัฐประหาร โดยเมื่อได้มีการดำเนินการตามมาตรา 291 แล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายและให้นำบทบัญญัติมาตรา 150 ซึ่งก็คือ กระบวนการทูลเกล้าทูลกระหม่อม และมาตรา 151 ซึ่งก็คือกระบวนการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยในปัจจุบันไม่สามารถนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้บังคับได้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกเหลือเพียงหมวด 2 พระมหากษัตริย์เท่านั้น ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 โดยกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมถือเป็นประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้เป็นอย่างทุกฉบับที่ผ่านมาจะบัญญัติกระบวนการลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ไว้

สำหรับการยกเว้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปัจจุบันต้องนำมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 มาใช้บังคับ โดยกระบวนการตามมาตรา 46 ไม่สามารถจะนำมาใช้บังคับในภาวะปกติได้ เนื่องจากกำหนดให้ผู้มีอำนาจเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีมติร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และในการพิจารณาให้ความเห็นชอบสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมิได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเห็นชอบด้วย ซึ่งอาจไม่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

5) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

โดยพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ นั้น ในปัจจุบันเป็นตามมาตรา 15 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน

ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว โดยหลักการนี้ใช้บังคับในภาวะปกติที่มีได้มีการรัฐประหารด้วย

สำหรับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในปัจจุบันคือ พระราชอำนาจตามมาตรา 37 วรรคแปด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมาหรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ซึ่งแตกต่างกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในภาวะปกติที่หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

2.2.3 พระราชอำนาจทางบริหาร

1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง และมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามมาตรา 171 วรรคหนึ่ง และมาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

โดยมาตรา 171 ยังบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

ส่วนพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่ นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ เป็นไปตามมาตรา 183 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยนายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีพลเอกถ้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยแต่งตั้งส่วนการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการที่จะให้รัฐมนตรีคนใด พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

โดยปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคน หนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกินสามสิบห้าคนตามที่ นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการ ให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ โดยบัญญัติไว้ดีกว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจาก ตำแหน่งตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติถวายคำแนะนำตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ เสนอโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่นายกรัฐมนตรีถวาย คำแนะนำ โดยการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งให้ประธานสภา นิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยกำหนดให้มีคณะรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ชั่วคราว ฉบับปี 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย โดยตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เรียกว่า คณะกรรมการราษฎร ต่อมารัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ของไทย ตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย” โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีมี ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน ซึ่งสอดคล้องกับระบบการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

โดยผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในการตั้งนายกรัฐมนตรี ในภาวะปกติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม ราชโองการ แต่สำหรับการแต่งตั้งรัฐมนตรีนั้น จะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรม ราชโองการ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำ เช่น ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ของ รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 เป็นต้น

2) พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด

มาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ได้บัญญัติไว้ในกรณีเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยคณะรัฐมนตรีจะเสนอเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้พระราชกำหนดเป็นกฎหมายได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แล้วจึงนำเข้าสู่การ พิจารณาของรัฐสภาให้อนุมัติพระราชกำหนดนั้น โดยถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติ พระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนน เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนด นั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับในภาวะปัจจุบันตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่บัญญัติว่า เมื่อมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความ มั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้อง ปรัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้อง พิจารณาโดยด่วนและลับ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอ พระราชกำหนดนั้นต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่พระราช กำหนดนั้นใช้บังคับ เว้นแต่พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใด ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกนั้นมีผลใช้ บังคับต่อไปตั้งแต่วันที่พระราชกำหนดดังกล่าวตกไป และการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ไม้อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โดยจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ จะเห็นได้ว่าหลักของ การตราพระราชกำหนด และการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หลักการยังคงเป็นไปเช่นเดิม ตามที่เคยมีมาในช่วงภาวะปกติที่ไม่มีการรัฐประหาร เพียงแต่อนุมัติโดยสภาเดียว

3) พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

โดยมาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย สำหรับในปัจจุบันมาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกระบวนการในการตราพระราชกฤษฎีกาในภาวะไม่ปกตินี้ยังคงเป็นไปเช่นเดิม

4) พระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ตามมาตรา 188 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยอมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก สำหรับในปัจจุบันมาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยกระบวนการในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก ก็คือ พระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของมาตรา 22 นี้

5) พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม

พระราชอำนาจในการประกาศสงครามนี้เป็นการใช้พระราชอำนาจในทางบริหาร ซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่มีมาแต่ดั้งเดิมตามจารีตประเพณีและยังคงมีต่อไปในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอแนะต่อพระมหากษัตริย์หลังจากได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ซึ่งมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยมติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และยังบัญญัติไว้อีกว่าในระหว่างที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภากำหนดหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง และการลงมติต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยในภาวะปกติจะบัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าว แต่ในปัจจุบันมาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี

2557 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเป็นพระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรานี้

6) พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

พระราชอำนาจดังกล่าวนี้เป็นการใช้พระราชอำนาจในทางบริหาร ซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่มีมาแต่ดั้งเดิมตามจารีตประเพณีและยังคงมีต่อไปในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยพระมหากษัตริย์จะทรงใช้ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในภาวะปกติที่ผ่านมามาตามตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว จะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว โดยก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย และเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม โดยในวาระที่สี่ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชน

ทั่วไป และในวรรคที่ห้ากรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง กล่าวคือ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 154 (1) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม โดยกรณีตามที่กล่าวมานี้เป็นกรณีที่ปฏิบัติอยู่ในภาวะปกติ

สำหรับในภาวะปัจจุบัน มาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยกำหนดไว้ด้วยว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยกำหนดไว้ด้วยว่า เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คือ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

โดยตามมาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 จะไม่มีคำว่า “หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” เช่นเดียวกับ มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 แต่จะมีบทขยายความคำว่า “ที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” ตามวรรคสองแทน

7) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการทหารและพลเรือนระดับสูง

พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการทหารและพลเรือนระดับสูง พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตามระเบียบและขั้นตอนของกฎหมายตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอมา โดยสามารถพิจารณาได้จาก รัฐธรรมนูญที่เคยมีผลใช้บังคับในภาวะปกติ ฉบับล่าสุด คือ มาตรา 193 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้น

จากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย สำหรับในปัจจุบัน คือ มาตรา 24 ของ รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและ ฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า ผู้พิพากษาและตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 และข้าราชการฝ่ายอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย โดยยังคงมี หลักการเช่นเดิมเหมือนกับในช่วงภาวะปกติ

8) พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

สำหรับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษนี้ เป็นพระราช อำนาจที่มีมาก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 โดยผู้ได้รับโทษสามารถขอพระราชทาน พระมหากรุณาธิคุณด้วยการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ โดยตรงมายังสำนักราช เลขาธิการหรือยื่นต่อกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยต้องเสนอผ่านนายกรัฐมนตรี พร้อม ด้วยถวายร่างพระราชทานอภัยโทษ โดยของกมนตรีจะประชุมปรึกษาเพื่อถวายความเห็นต่อร่าง พระราชทานอภัยโทษ โดยเมื่อมีพระบรมราชวินิจฉัยแล้ว สำนักราชเลขาธิการจะเป็นผู้เชิญ พระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป โดยตามมาตรา 191 ของ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ ถูกยกเลิกไปแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ สำหรับใน ปัจจุบัน มาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข พระราชอำนาจในการอื่นดังกล่าว ประกอบไปด้วยพระราชอำนาจในการพระราชทาน อภัยโทษด้วย โดยยังคงมีหลักการเช่นเดิมเหมือนในภาวะปกติ

2.2.4 พระราชอำนาจทางตุลาการ

ตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 กำหนดให้อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสถานิติบัญญัติ แห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งการใช้พระราชอำนาจทาง ศาลของพระมหากษัตริย์ นั้น จะใช้โดยการแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการ และทรงให้พ้นจาก ตำแหน่ง ซึ่งมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะ ให้เป็นฉบับถาวรล่าสุดที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยบางมาตรายังคงมีผลใช้บังคับตามประกาศคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 เช่นกรณีของการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 200 ดังกล่าว กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการ และทรงให้ พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย รวมทั้งการแต่งตั้งและการให้

พิพากษาและตุลาการในศาลอื่น นอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร
พ้นจากตำแหน่ง สำหรับอำนาจในการพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาของศาลให้เป็นไปตามกฎหมาย
ว่าด้วยการจัดตั้งศาลของแต่ละศาล โดยมีหลักเกณฑ์ว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต้องดำเนินการ
ให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ โดยตาม
มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดไว้ด้วยว่าให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการ
พิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและ
กฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต้องไม่ถูกแทรกแซง
จากบุคคลหรือองค์กรใด

โดยในปัจจุบันศาลของประเทศไทยประกอบไปด้วย 4 ศาล หลัก คือ ศาล
รัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจ
ทางศาล ดังนี้

1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจาก
ตำแหน่ง

ตามมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ
ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน
ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา
ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสามคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้าน
นิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์
อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตาม
มาตรา 206 จำนวนสองคน

โดยกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็น
ประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนาม
รับสนองพระบรมราชโองการ

2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจาก
ตำแหน่ง

พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า ผู้พิพากษาและตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตาม รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้าราชการฝ่ายอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย”

โดยผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ก็คือ นายกรัฐมนตรี

3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง

พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า ผู้พิพากษาและตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตาม รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้าราชการฝ่ายอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย”

โดยผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ก็คือ นายกรัฐมนตรี

4) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง

พระราชอำนาจดังกล่าวในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติธรรมนูญ ศาลทหาร พ.ศ. 2498 ซึ่งมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ ศาลทหารทั้งหลายตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหม โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทหาร แต่การพิจารณาคดีตลอดถึงการที่จะมีคำสั่งหรือ คำพิพากษาบังคับคดี นั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลทหารโดยเฉพาะ และโดยอนุมติรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม ให้เจ้ากรมพระธรรมนูญวางระเบียบราชการของศาลทหารและอัยการทหาร เพื่อให้กิจการของศาลทหารและอัยการทหารดำเนินไปโดยเรียบร้อย

โดยมาตรา 6 บัญญัติให้ศาลทหารแบ่งออกเป็นสามชั้น คือ

(1) ศาลทหารชั้นต้น เป็นไปตามมาตรา 7

(2) ศาลทหารกลาง ซึ่งมีเพียงศาลเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์

คำพิพากษา

(3) ศาลทหารสูงสุด ซึ่งมีเพียงศาลเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทหารกลาง

และในเวลาที่มีการรบหรือการสงครามหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกจะให้มีศาลอาญาศึกก็ได้

โดยมาตรา 7 บัญญัติให้ศาลทหารชั้นต้นได้แก่

- (1) ศาลจังหวัดทหาร
- (2) ศาลมณฑลทหาร
- (3) ศาลทหารกรุงเทพ
- (4) ศาลประจำหน่วยทหาร

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ทุกจังหวัดทหารให้มีศาลจังหวัดทหารศาลหนึ่ง เว้นแต่จังหวัดทหารที่ตั้งกองบัญชาการมณฑลทหาร และทุกมณฑลทหารให้มีศาลมณฑลทหารศาลหนึ่ง เว้นแต่มณฑลทหารที่ตั้งศาลทหารกรุงเทพ

สำหรับการแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารสูงสุดและศาลทหารกลาง มาตรา 10 บัญญัติให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งและถอดถอน

ส่วนการแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารอื่น ๆ พระมหากษัตริย์อาจทรงมอบพระราชอำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาทหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งตุลาการ

โดยผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารสูงสุดและศาลทหารกลาง ก็คือ นายกรัฐมนตรี

2.2.5 พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง

ก่อนจะเข้าสู่รายละเอียดในการแต่งตั้งและการให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง ต้องขอกล่าวในเบื้องต้นก่อนว่า ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 กำหนดให้ศาลทั้งหลาย คงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 ให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป รวมถึงให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 กำหนดวิธีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 และตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 57/2557 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2557 กำหนดให้พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่เคยมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายมาแล้วทุกฉบับยังคงมีผลใช้บังคับอยู่⁸⁷ ส่วนวิธีการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 ได้กำหนดวิธีการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 และฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป และให้สามารถดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ตามมาตรา 136 และต่อมาแก้ไขบัญญัติไว้ในมาตรา 229 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งก็มีเนื้อหาทำนองเดียวกัน

สำหรับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง นั้น มาตรา 229 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง

2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 และฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป และให้สามารถดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้ว

⁸⁷ สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 138 (5) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 เคยเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่ยังไม่เคยผ่านความเห็นชอบจนมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้.

ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ตามมาตรา 196 โดยเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ เป็นฉบับถาวรฉบับต่อมาก็ได้บัญญัติไว้ในตามมาตรา 242 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งมีเนื้อหาแตกต่างกันใน 3 ส่วนหลักคือ เปลี่ยนชื่อจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดให้มีการเลือกกันเองเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกำหนดให้นำการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยโดยอนุโลม

สำหรับผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง มาตรา 242 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน และยังคงสามารถสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ได้ต่อไป ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557

3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป และให้สามารถดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว นอกจากนี้ วุฒิสภามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 ฉบับที่ 47/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 และฉบับที่ 71/2557 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ยังมีผลใช้บังคับต่อไป โดยวิธีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ได้กำหนดไว้แตกต่างจากองค์กรอื่น ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 6 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง และด้านอื่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว รวมทั้งตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 และฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้สามารถดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 6 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ตามมาตรา 199 โดยเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความประสงค์จะให้ปีฉบับถาวรฉบับต่อมาก็ได้บัญญัติไว้ในตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งมีเนื้อหาแตกต่างกันใน 2 ส่วนหลัก ทั้งในส่วนที่เป็นองค์ประกอบและในส่วนที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวคือ เดิมองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ต่อมาปรับปรุง

เป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 และสำหรับ กระบวนการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 ทั้งในส่วนที่มาของคณะกรรมการสรรหาและกระบวนการเลือกของวุฒิสภา จึงทำให้บางมาตราของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับไม่ได้ ต้องใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ในบางมาตราที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่

สำหรับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง มาตรา 256 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และยังคงสามารถสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหา มาแล้วตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กล่าวคือ ตามมาตรา 256 วรรคห้า ให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสาม มาตรา 206 มาตรา 207 และมาตรา 209 (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบ ของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243 ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557

6) อัยการสูงสุด

ในกรณีของอัยการสูงสุดนี้ แม้มาตรา 255 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 จะไม่มีผลใช้บังคับแล้ว แต่หลักการตามมาตรา 255 นี้ ได้นำไปบัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ที่ได้กำหนดว่า “การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติ ของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด” ดังนั้น วุฒิสภายังคงมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งอัยการสูงสุด เช่นเดิม

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เดิมก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั้น ประเทศไทยยังไม่มี การนำหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ แทนมาใช้ แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว เมื่อได้นำการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้ จึงต้องนำหลัก “The king can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The king cannot act alone” ที่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทนมาใช้ด้วย โดยมีปรากฏหลักการดังกล่าวนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดให้รัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ โดยต่อมาก็ได้มีวิวัฒนาการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภา จนกระทั่งปัจจุบันประธานวุฒิสภามีหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย

บทที่ 4

บทวิเคราะห์การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีที่มาจากหลัก “The king can do no wrong” ซึ่งเป็นหลักที่กำหนดให้บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของตน โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ โดยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงจะไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง จึงต้องใช้ผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามหลัก “The king cannot act alone” ดังนั้น รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้รัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ กรณีนี้จึงถือว่าเป็นหลักทั่วไปที่กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ โดยในทางปฏิบัติผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการส่วนใหญ่ คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เช่น ในกรณีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้กฎหมาย การแต่งตั้งประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งผู้พิพากษาหรือตุลาการ เป็นต้น แต่หากกรณีใดรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยต่อมาได้มีวิวัฒนาการให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จนกระทั่งปัจจุบันประธานวุฒิสภาก็มีหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ซึ่งต้องกำหนดความรับผิดชอบให้ผู้ที่ทำหน้าที่นั้น สำหรับบทนี้จะวิเคราะห์ถึงการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยจะวิเคราะห์ทั้งในส่วนของความสำคัญของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ วิเคราะห์หลักในการกำหนดว่าใครต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ วิเคราะห์การตรวจสอบก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ของประธานวุฒิสภา วิเคราะห์อำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ของประธานวุฒิสภา และวิเคราะห์ถึงความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

1. วิเคราะห์เหตุแห่งการที่จะต้องมีผู้ลงรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดแทนพระมหากษัตริย์ และการดำเนินการของรัฐในกรณีใดที่ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 ถึงหลักการที่ปรากฏอยู่ในแต่ละประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา โดยเฉพาะประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ที่เป็นต้นแบบของการปกครองระบอบนี้ ซึ่งมีเหตุผลของการที่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทำนองเดียวกัน โดยในประเทศไทย นั้น เมื่อพิจารณาจากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง ต้องใช้ผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามหลัก “The King cannot act alone” โดยการใช้พระราชอำนาจหรืออำนาจอธิปไตยดังกล่าว ที่ต้องใช้ผ่านทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในภาวะปกติคือรัฐสภา) อาทิ การใช้พระราชอำนาจในการตรากฎหมาย ทางคณะรัฐมนตรี อาทิ การใช้พระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน และทางศาล อาทิ การใช้พระราชอำนาจในการให้ความเป็นธรรมในทางคดีแก่ราษฎร เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจหรืออำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ทาง ตามที่กล่าวแล้ว ซึ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ทาง ที่แท้จริง ก็คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในภาวะปกติคือรัฐสภา) คณะรัฐมนตรี และศาล จึงต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรับผิดชอบในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงดำเนินการใด ๆ ด้วยพระองค์เอง โดยในทางปฏิบัติจะมีเพียง 2 องค์การเท่านั้น ที่ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา (ปัจจุบันสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา) และฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ส่วนการใช้อำนาจอธิปไตยในทางศาลไม่ต้องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วคำวินิจฉัยของศาลจะกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์แทน

ดังนั้น เหตุผลที่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงกระทำการหรือดำเนินการใด ๆ ด้วยพระองค์เอง แต่มีบุคคลหรือองค์การเป็นผู้กระทำการหรือดำเนินการ ดังนั้น บุคคลหรือองค์การที่เป็นผู้กระทำการหรือดำเนินการต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนหรือองค์การ

สำหรับ การดำเนินการของรัฐที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทนนั้น สามารถ

พิจารณาได้จากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ตามที่กล่าวแล้ว โดยแยกการดำเนินการออกเป็น 3 ภารกิจหลักด้วยกัน คือ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ โดยในทางปฏิบัติจะมีเพียง 2 ทาง เท่านั้น คือ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร ส่วนทางตุลาการนั้น จะกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ตามที่กล่าวมาแล้ว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 การใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติหรือรัฐสภา (ในปัจจุบัน คือ สถานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา) มีดังนี้

1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งก็คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไป ส่วนการแต่งตั้งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน นั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งก็คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร

3) พระราชอำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมและปิดประชุม คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไป ส่วนการเปิดประชุม นั้น พระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ มาทำรัฐพิธีเปิดประชุมก็ได้

4) พระราชอำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ นั้น แม้ว่าการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติผู้มีอำนาจในการตราจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากว่านายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วไปประกาศให้มีผลใช้บังคับ เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้เป็นการทั่วไปต่อไป

5) พระราชอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- ประธานคณะกรรมการราษฎร
- นายกรัฐมนตรี

- คณะบริหารประเทศชั่วคราว
- ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร
- ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย
- ประธานวุฒิสภา
- หัวหน้าคณะปฏิวัติ
- ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
- หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
- ประธานรัฐสภา
- หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุข

- หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุปผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ตามหลักเกณฑ์ทั่วไป คือ นายกรัฐมนตรี โดยในกรณีการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ส่วนใหญ่จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่สถาปนาขึ้นภายหลังจากการรัฐประหาร โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะกำหนดให้มีการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ซึ่งในการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือผู้ร่างหรือผู้พิจารณารัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั่นเอง ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นั้น ก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไป คือ นายกรัฐมนตรี

6) พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เป็นพระราชอำนาจที่ไม่ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้วเป็นอันตกไป

1.2 การใช้พระราชอำนาจในทางบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางคณะรัฐมนตรี ดังนี้

- 1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- 2) พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด

- 3) พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา
- 4) พระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก
- 5) พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม
- 6) พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์ระหว่างประเทศ
- 7) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการทหารและพลเรือนระดับสูง
- 8) พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

ซึ่งพระราชอำนาจในทางบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีเพียงพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

1.3 การใช้พระราชอำนาจทางศาลหรือตุลาการ

เนื่องจากในปัจจุบันศาลของประเทศไทยประกอบไปด้วย 4 ศาลหลัก คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางศาล โดยสามารถพิจารณาได้จากมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า ผู้พิพากษาและตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁸⁸ และข้าราชการฝ่ายอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย” และมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” โดยคำว่า “ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” เป็นถ้อยคำที่แสดงให้เห็นว่า การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของผู้พิพากษาและตุลาการจะกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ซึ่งการกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ไม่ต้องมีการลงนามรับสนองพระปรมาภิไธยหรือพระบรมราชโองการนั้นอีก

⁸⁸ เนื่องจากในขณะจัดทำวิธานิพนธ์ฉบับนี้ อยู่ในระหว่างรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 มีผลใช้บังคับ ดังนั้น จึงนำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร ฉบับล่าสุด มาวิเคราะห์เนื้อหา แทน โดยหากในกรณีใดมีบัญญัติไว้เหมือนหรือทำนองเดียวกัน ระหว่างรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 จะนำรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 มาเป็นหลักในการวิเคราะห์.

ทั้งนี้ เมื่อผู้พิพากษาหรือตุลาการได้พิพากษาหรือวินิจฉัยคดีด้วยตนเอง จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตน โดยมีต้องมีกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เนื่องจากการพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีเป็นการกระทำของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยคดี ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีมิใช่กฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะมีกระบวนการตรา มีขั้นตอน มีกระบวนการรับรองเป็นลำดับตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปต่อคนไทยทุกคน จึงต้องมีกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย อันจำเป็นต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อให้รู้ว่าผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบแทนองค์พระมหากษัตริย์ แต่สำหรับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่มีเหตุที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามที่กล่าวมา จึงไม่จำเป็นต้องมีการลงนามรับสนองราชโองการอีก

สำหรับหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ มีกำหนดไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2475 ในหมวดที่ 5 ศาล มาตรา 39 ที่ว่า “การระงับข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น” ซึ่งเป็นเพียงมาตราเดียวที่กล่าวถึงอำนาจศาลในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 หมวด 5 ศาล โดยมาตรา 58 บัญญัติในเรื่องอำนาจศาลไว้ว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์” มาตรา 59 บัญญัติในเรื่องการจัดตั้งศาลว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจัดตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ” มาตรา 60 บัญญัติในเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาว่า “ผู้พิพากษาย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย”

ทั้งนี้ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้พิพากษาหรือตุลาการ คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ดังนี้

- 1) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง
- 2) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง
- 3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง
- 4) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง

2. วิเคราะห์การกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

สำหรับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทย ที่ผ่านมามีบัญญัติให้มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบการกระทำของพระมหากษัตริย์ โดยจะกำหนดทั้งในส่วนของผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยแล้ว สามารถสรุปหลักได้ดังนี้

2.1 พระราชอำนาจในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติตราพระราชกำหนด ตราพระราชกฤษฎีกา ประกาศสงคราม ประกาศกฎอัยการศึก ประกาศสันติภาพ พระราชทานอภัยโทษ ทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีปกติ ก็คือ รัฐมนตรี ตามมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี แต่ในบางกรณีอาจมีผู้อื่นเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนี้

ประกาศกฎอัยการศึก จากการตรวจสอบพบว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการประกาศกฎอัยการศึก มีดังนี้ หัวหน้าคณะปฏิวัติ รัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารบก หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นต้น

พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ โดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2492 เป็นต้นมา จะกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา 114 ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุมแทนการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น โดยในมาตรา 115 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังกำหนดไว้ด้วยว่า เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภา เป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้

การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ จากการตรวจสอบพบว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ คือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่ผู้มีอำนาจในการลงนามในหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ คือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้ได้รับมอบอำนาจเต็ม ซึ่งเป็นคนละส่วนกัน

2.2 พระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคล จากการตรวจสอบพบว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งบุคคลตามรัฐธรรมนูญมีทั้งกรณีทั่วไป คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีในกรณีรักษาราชการแทน ส่วนกรณีเฉพาะ คือ ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานองคมนตรี

2.3 พระราชอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จากการตรวจสอบพบว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีทั้งประธานคณะกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย) นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ประธานวุฒิสภา หัวหน้าคณะปฏิวัติ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประธานรัฐสภา หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งกล่าวโดยละเอียดมาแล้วตาม 1.

หรือหากแยกเป็นรายตำแหน่งของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการสามารถแยกได้ดังนี้

2.3.1 นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ว่า “บรรดาบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งกรณีที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นก็จะปฏิบัติตาม 2) 3) 4) 5) ดังจะกล่าวต่อไป

สำหรับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่ปรากฏอยู่เป็นประจำ เช่น การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ประกาศสงคราม ประกาศสันติภาพ พระราชทานอภัยโทษซึ่งในปัจจุบันต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะทำเป็นพระราชกำหนดพระราชทานอภัยโทษ สำหรับการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์ระหว่างประเทศ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยหลักก็คือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ส่วนการประกาศกฎอัยการศึกในภาวะปกติโดยหลักก็คือ นายกรัฐมนตรี ส่วนในภาวะไม่ปกติก็มีทั้งหัวหน้าคณะปฏิวัติ รัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารบก หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นต้น

2.3.2 ประธานรัฐสภา แต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบศาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ กรณีสมาชิกสภาร้องขอ หรือเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

2.3.3 ประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

2.3.4 ประธานวุฒิสภา แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งอัยการสูงสุด แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วตามวรรคก่อน ประธานวุฒิสภา ยังมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

ตามมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดไว้ว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภา ดังนั้น หากมีกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 18 หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อวุฒิสภาแทนรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำฐานะประธานรัฐสภาในขณะนั้น ประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย

ตามมาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดไว้ว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภา ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบศาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จึงเป็นกรณีที่เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายเทียบศาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบศาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานวุฒิสภาแทนประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้วุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

และตามมาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดไว้ว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบหรือให้ความเห็นชอบ ดังนั้น กรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามกฎหมายเทียบราวว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 แล้วให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานวุฒิสภำทราบแทนประธานรัฐสภา และให้ประธานวุฒิสภำเรียกประชุมเพื่อรับทราบ และให้ประธานวุฒิสภำอัญเชิญองค์พระราชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์แทนประธานรัฐสภา แล้วให้ประธานวุฒิสภำประกาศให้ประชาชนทราบแทนประธานรัฐสภาด้วย

2.3.5 ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง โดยที่การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย

เมื่อพิจารณาจากตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแล้วสามารถพิจารณาได้ว่าผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการควรต้องมีความยึดโยงกับปวงชนชาวไทย เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยผ่านทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในภาวะปกติ คือ รัฐสภา) คณะรัฐมนตรี และศาล ตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ดังนั้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการควรต้องมีความยึดโยงกับปวงชนชาวไทย เช่น นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภามาจากการเลือกของวุฒิสภามีเพียงตำแหน่งเดียวที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมิได้มีความยึดโยงกับปวงชนชาวไทยโดยตรง คือ ประธานองคมนตรี เนื่องจากการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัยของพระมหากษัตริย์ ประกอบกับในการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือการให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่งมีประธานรัฐสภาที่มีความยึดโยงกับปวงชนชาวไทยอยู่แล้วเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

สำหรับเหตุที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภำเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งอัยการสูงสุด แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำผู้ดำรงตำแหน่ง

ดังกล่าว ดังนั้น จึงกำหนดให้ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว

3. วิเคราะห์การตรวจสอบก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ของประธานวุฒิสภาในกรณีการแต่งตั้งบุคคล

ตามที่กล่าวมาแล้ว จากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งอัยการสูงสุด และแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีความรับผิดชอบ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงต้องทำการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ประธานวุฒิสภาจึงลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ ในการแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยสามารถแยกการตรวจสอบออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.1 การตรวจสอบเนื้อหา สามารถแบ่งออกไปได้เป็น 4 ส่วน คือ

- 1) การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อ
- 2) การตรวจสอบลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการเสนอชื่อ
- 3) การตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม
- 4) การตรวจสอบหลัก “The King can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone”

3.2 การตรวจสอบกระบวนการ

- 1) การตรวจสอบกระบวนการสรรหาว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่
- 2) การตรวจสอบกระบวนการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่
- 3) การตรวจสอบกระบวนการให้ความเห็นชอบว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่

โดยในการพิจารณาในประเด็นนี้ จะขอยกตัวอย่างของการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ อานาจ

ในการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันวุฒิสภายังคงให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำ และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแทนวุฒิสภา และประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 6 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 และยังคงใช้กระบวนการตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ทั้งนี้ เนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2557 ประกาศให้การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ดำเนินการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่สำหรับการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 เรื่อง การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึง การสรรหาและแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวแตกต่างไปจากเดิมที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ส่วนการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด ตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ แม้มาตรา 255 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 จะไม่มีผลใช้บังคับแล้วในปัจจุบันก็ตาม

โดยในปัจจุบันสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นทั้งรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การตรวจสอบในกรณีนี้ที่เดิมเป็นของประธานวุฒิสภา ในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยจะนำกรณีของการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาเป็นกรณีตัวอย่างดังนี้

3.3.1 การตรวจสอบเนื้อหา

1) การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์

ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ทั้งนี้ จากบุคคลที่มีที่มาจาก 4 ส่วนด้วยกัน คือ

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสามคน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน

ทั้งนี้ เฉพาะจากในส่วนที่ (3) และส่วนที่ (4) ซึ่งจะต้องได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา 206 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 นั้น ผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการสรรหาจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 205 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ด้วย โดยมีคุณสมบัติ คือ

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสามสิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

จากคุณสมบัติดังกล่าว ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ต้องตรวจสอบคุณสมบัติ เช่น ตามมาตรา 204 (3) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ต้องตรวจสอบว่า มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และเคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่

ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสามสิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ หากมีคุณสมบัติตามที่กล่าวมาถือว่าผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ตามส่วนนี้

แต่เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดเฉพาะตำแหน่งแล้ว ยังมีคุณสมบัติพิเศษเฉพาะตำแหน่งที่มีประเด็นให้พิจารณา ดังนี้

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง และได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน ทั้งนี้ ตามมาตรา 204 (3) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน ทั้งนี้ ตามมาตรา 204 (4) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550

คำว่า “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง” และคำว่า “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง” ถ้อยคำดังกล่าวอาจมีปัญหาในการตีความบังคับใช้ได้ เนื่องจากหากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่า ผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ แต่วุฒิสภาอาจเห็นว่า ผู้ได้รับการสรรหาไม่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญก็ได้

(2) ตามมาตรา 229 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

คำว่า “ผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ถ้อยคำดังกล่าวอาจมีปัญหาในการตีความบังคับใช้ได้ เนื่องจากหากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่า ผู้ได้รับการสรรหาเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ แต่วุฒิสภาอาจเห็นว่าไม่เป็นกลางทางการเมืองและไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ก็ได้

(3) ตามมาตรา 242 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหาร

ราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

คำว่า “ผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน” “มีความรอบรู้” และ “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ถ้อยคำดังกล่าวอาจมีปัญหาในการตีความบังคับใช้ได้ เนื่องจากหากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่า ผู้ได้รับการสรรหาเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ แต่วุฒิสภาอาจเห็นว่า ไม่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน ไม่มีความรอบรู้ และไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ก็ได้

(4) ตามมาตรา 246 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 บัญญัติว่า “กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปี ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา”

คำว่า “ผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ถ้อยคำดังกล่าวอาจมีปัญหาในการตีความบังคับใช้ได้ เนื่องจากหากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่า ผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ แต่วุฒิสภาอาจเห็นว่า ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ก็ได้

(5) สำหรับในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 252 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ไม่มีผลใช้บังคับแล้ว โดยการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านบัญชีและด้านกฎหมายด้านละสองคน ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านบริหารธุรกิจ และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดินอีกด้านละหนึ่งคน โดยผู้ได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

คำว่า “ผู้มีความชำนาญ” และ “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ถ้อยคำดังกล่าวอาจมีปัญหาในการตีความบังคับใช้ได้ เนื่องจากหากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่า ผู้ได้รับ

การสรรหาเป็นผู้มีความชำนาญและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ แต่วุฒิสภาอาจเห็นว่าไม่เป็นผู้มีความชำนาญก็ได้

ส่วนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามประกาศดังกล่าวตามข้อ 6 ที่ว่า “ให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหา ซึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไป เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชีและต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงหรือเทียบเท่า และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542”

คำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ถ้อยคำดังกล่าวอาจมีปัญหาในการตีความบังคับใช้ได้ เนื่องจากหากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่า ผู้ได้รับการสรรหามีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ แต่วุฒิสภาอาจเห็นว่า ไม่มีมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ก็ได้

(6) มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

คำว่า “ผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์” ถ้อยคำดังกล่าวอาจมีปัญหาในการตีความบังคับใช้ได้ เนื่องจากหากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่า ผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ แต่วุฒิสภาอาจเห็นว่า ไม่มีมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ก็ได้

จากคุณสมบัติพิเศษตามที่กล่าวแล้วของ 6 องค์กร ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาหรือวุฒิสภาโดยเฉพาะ โดยคณะกรรมการสรรหาหรือวุฒิสภา ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจของตนพิจารณาได้ กล่าวคือ หากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหามีคุณสมบัติพิเศษตามที่กล่าวมาแล้วย่อมมีอำนาจเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไปได้ แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา วุฒิสภาย่อมสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่า มีคุณสมบัติพิเศษหรือไม่ได้เช่นกัน

โดยในเรื่องคุณพินิจของคณะกรรมการสรรหาหรือวุฒิสภานี้ เนื่องจากอำนาจของประธานวุฒิสภามีขึ้นเนื่องมาจากองค์กรวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำนวน 6 องค์กร จาก 7 องค์กร ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 จึงทำให้ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรวุฒิสภาต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้รับผิดชอบทั้งความเห็นชอบของวุฒิสภาและในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงไม่อาจใช้คุณพินิจส่วนตนในการพิจารณาคุณสมบัติพิเศษให้แตกต่างไปจากองค์กรวุฒิสภาได้ แต่อย่างไรก็ดี หากประธานวุฒิสภาพพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระบวนกรได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ประธานวุฒิสภาย่อมมีอำนาจยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ ในฐานะผู้รับผิดชอบ

สำหรับกรณีหากมีปัญหาโต้แย้งการใช้คุณพินิจของ 2 องค์กร ดังกล่าว ซึ่งก็คือคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา เดิมสามารถส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 แต่ต่อมาตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 นั้น ไม่สามารถส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้แล้ว เนื่องจากเดิมในมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” โดยในช่วงที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางบรรทัดฐานว่า คณะกรรมการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2546 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ได้มีการปรับเนื้อหาของมาตรา 266 เดิม ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มาเป็นตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ว่า “ในกรณีที่มิมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรีหรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงทำให้กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สามารถนำมาใช้ได้แล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีเพียง 7 องค์กรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา จึงไม่สามารถใช้ช่องทางตาม มาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 เสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีกต่อไป

2) การตรวจสอบลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องตรวจสอบลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยในที่นี่จะขอนำกรณีของการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาพิจารณา เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100 หรือมาตรา 102 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14) คือ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(4) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยหากไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กล่าวมาถือว่าผ่านการตรวจสอบลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการเสนอชื่อ สำหรับส่วนนี้

3) การตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่

โดยในประเด็นนี้จะต้องตรวจสอบทั้งเนื้อหาและกระบวนการ โดยในส่วนของกระบวนการจะกล่าวในหัวข้อกระบวนการต่อไป แต่สำหรับส่วนเนื้อหาของประเด็นนี้สามารถพิจารณาได้จาก มาตรา 279 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ว่า “การพิจารณา สรรหากลับกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย” ประกอบกับมาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดว่า “ในการที่วุฒิสภาจะพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป”

ทั้งนี้ การตรวจสอบเนื้อหาของประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมนั้นคณะกรรมการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม

ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น จะดำเนินการตรวจสอบเนื้อหา เพื่อให้ได้ผลที่สอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันสมัคร
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่เคยเป็นดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาก่อน
- (5) ไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง
- (6) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง ผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (7) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้มีตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนวันสมัคร
- (8) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (9) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (10) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท
- (11) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
- (12) ไม่เคยถูกวินัยจัยหรือมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ
- (13) ไม่เคยถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ
- (14) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (15) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

โดยในส่วนของ การตรวจสอบความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมนั้น คณะกรรมาธิการดังกล่าวจะดำเนินการตรวจสอบความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนมาเป็นหลักในการพิจารณา

4) การตรวจสอบหลัก “The king can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone”

หลัก “The king can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” เป็นหลักสำคัญที่ประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ควรจะต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบอยู่เสมอควบคู่ไปกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการของการให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ประธานวุฒิสภาจะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

แต่อย่างไรก็ดี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มีเนื้อหาบางประเด็น ที่ควรนำมาพิจารณาประกอบกับหลัก “The king can do no wrong” ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบ เนื่องจากมิได้ดำเนินการใด ๆ ด้วยพระมหากษัตริย์เอง และหลัก “The King cannot act alone” ที่กำหนดให้ต้องมีบุคคลหรือองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจธิปไตยแทนพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะทรงไม่ใช้อำนาจธิปไตยโดยตรง ดังนั้น จึงต้องให้บุคคลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจธิปไตยในเรื่องนั้นเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบการใช้อำนาจธิปไตยของตน โดยต้องเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ที่ทรงลงพระปรมาภิไธย จากหลักการที่กล่าวมาทั้ง 2 หลักการนี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มี 2 กรณี ที่ควรนำมาพิจารณาว่าเป็นไปตามหลัก “The king can do no wrong” และหลัก “The King cannot act alone” ที่กล่าวมาแล้วหรือไม่ คือ

(1) กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใดแล้วส่งรายชื่อที่กลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์

กรณีนี้ มาตรา 206 (2) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดให้การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 204 (3) และ (4) หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อที่กลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ และหากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อที่ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

(2) กรณีที่กำหนดให้เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวนสามคนและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน

กรณีตามมาตรา 204 (1) (2) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสามคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

ซึ่งทั้งกรณีตาม (1) และ (2) เป็นกรณีที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง และประธานวุฒิสภาก็ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งที่มีได้มีการดำเนินการใด ๆ โดยองค์รวุฒิสภา กล่าวคือ การเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ การเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ และการมีมติด้วยคะแนนเอกฉันท์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำนองเดียวกันว่า ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป โดยที่วุฒิสภามีต้องดำเนินการใด ๆ เลย แม้ในมาตรา 204 ดังกล่าว จะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งในทางปฏิบัติจะไม่มีการดำเนินการใด ๆ นอกจากการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย กรณีตามที่กล่าวมาอาจขัดต่อหลักการที่ว่า ให้บุคคลหรือองค์กรที่เป็นผู้ดำเนินการหรือใช้อำนาจอธิปไตยในเรื่องนั้น เป็นบุคคลหรือองค์กรผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวนี้ ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ ดังนั้น กรณีนี้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการควรจะเป็นที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี แต่อย่างไรก็ดี หากจะให้ทั้ง 3 องค์กรดังกล่าว เป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ไม่ถูกต้องด้วยหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ที่การใช้พระราชอำนาจหรืออำนาจอธิปไตยต้องเป็นไปตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยกระทำผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเท่านั้น และการเลือกในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็มิได้เป็นการใช้อำนาจในทางศาลแต่อย่างใด ประกอบกับประเพณีปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จะกระทำผ่านทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญจึงยังคงกำหนดให้ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นประธานขององค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประธานวุฒิสภาจึงต้องมีอำนาจ

ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ กล่าวคือ ประธานวุฒิสภาหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานวุฒิสภาในปัจจุบัน ซึ่งก็คือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงต้องมีอำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ในกรณีที่ปรากฏว่ามีความไม่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการที่มีใช้ปัญหาเรื่องดุลพินิจของแต่ละองค์กร

3.3.2 การตรวจสอบกระบวนการ มีดังนี้

1) การตรวจสอบกระบวนการสรรหาว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องตรวจสอบว่า กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 204 (3) และ (4) เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายรวมถึงกฎที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เช่น สรรหาแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือไม่ ได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอรายชื่อหรือไม่ มติในการคัดเลือกลงคะแนนโดยเปิดเผยหรือไม่ มีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือไม่ หรือที่มาของคณะกรรมการสรรหาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

สำหรับในกรณีนี้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่วินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีกรณีตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 ที่วินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ที่วินิจฉัยว่า การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยจะขอนำเฉพาะกรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 มาวิเคราะห์ ดังนี้

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3

คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมา นั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจ เงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควร ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภา ที่เกี่ยวกับ ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31

และต่อมามีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาคำร้องและคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วว่า คำขอดังกล่าวไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยสรุปความได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจ เงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ และเป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผล ผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 จนได้รายชื่อนายวิสุทฐ มนต์รีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการ เสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา

(2) วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบ บังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า

(1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการใน

ฐานองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547

(2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคุณแต่อย่างใด

(3) การขอลอนตัวของนายวิสุท มนตรีวัต จากการเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา และการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ไม่ได้เป็นการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ได้ดำเนินการเสร็จไปแล้ว

(4) คำขอให้พิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(5) คำขอตั้งกล่าวไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

(6) ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

โดยกรณีตามปัญหาตามคำวินิจฉัยดังกล่าว สามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรคสี่ กำหนดว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา มาตรา 312 วรรคห้า กำหนดว่า ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับ

สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 312 วรรคเจ็ด กำหนดว่า คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 333 กำหนดว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ ...การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (6) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา มาตรา 30 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และมาตรา 31 กำหนดว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา 30 แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมียกคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลฯ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และตามข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 กำหนดว่า การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ ... (5) การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไปและในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พบว่า จะมีประเด็นปัญหาอยู่ที่ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบ กล่าวคือ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 333 (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (6) และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้

(1) สำหรับประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น ตามมาตรา 333 กำหนดว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ ...การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อให้วุฒิสภำทำหน้าที่ในการเลือกตามที่ปรากฏในข้อเท็จจริง ดังนั้น การที่วุฒิสภำเลือกบุคคล 1 คน จากที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอจำนวน 3 คน จึงเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

(2) สำหรับประเด็นความไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 นั้น ตามมาตรา 31 ที่กำหนดว่า เมื่อประธานวุฒิสภำได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา 30 แล้ว ให้เสนอวุฒิสภำเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภำลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภำ ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ เมื่อวุฒิสภำได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภำนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า วุฒิสภำไม่มีอำนาจในการเลือก มีเพียงอำนาจให้ความเห็นชอบเท่านั้น เมื่อวุฒิสภำดำเนินการเลือก จึงเป็นการดำเนินการที่เกินไปกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 31 ดังกล่าว ประกอบกับในมาตรา 15 ที่กำหนดว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่าให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ในการเลือก

(3) สำหรับประเด็นความไม่ชอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น เนื่องจากมิได้ประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา โดยมาตรา 5 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประกาศและระเบียบที่มีผลเป็นการทั่วไป ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงให้มีผลใช้บังคับได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ดังนั้น ทั้งในส่วนของการส่งรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและการพิจารณาเลือกของวุฒิสภาจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่มีการสรรหา การเลือกโดยคณะกรรมการสรรหา การส่งผลการสรรหา และการเลือกซ้ำโดยวุฒิสภา การนำขึ้นทูลเกล้าโดยประธานวุฒิสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าแต่งตั้ง จนกระทั่งประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ในขณะนั้น) และกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า การส่งผลการสรรหา และการเลือกซ้ำโดยวุฒิสภา เป็นกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ในขณะนั้น) และกฎหมาย แต่เมื่อได้นำขึ้นทูลเกล้าโดยประธานวุฒิสภา และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าแต่งตั้ง จนกระทั่งประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบในกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวแล้ว จึงมีผลทำให้ความเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในขณะนั้นไม่เสียไป กล่าวคือ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบแล้ว และเมื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจตรวจสอบกระบวนการสรรหาได้อีก เช่นเดียวกับกรณีของกระบวนการตรากฎหมาย เมื่อกฎหมายประกาศใช้บังคับแล้วก็ไม่อาจตรวจสอบกระบวนการตราได้อีก ประกอบกับกรณีของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีช่องทางอื่นที่กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถพ้นจากตำแหน่งได้อยู่แล้ว ตามมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เช่น (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32 หรือ (6) คณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง และวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา” ซึ่งอาจเทียบได้กับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลังประกาศใช้ได้

2) การตรวจสอบกระบวนการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่

การตรวจสอบเนื้อหาของประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมตามที่กล่าวแล้วในส่วนของการตรวจสอบเนื้อหาในเรื่องนี้นั้น ตามที่กล่าวแล้วว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาตรา 121 วรรคสอง ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 ที่กำหนดให้วิธีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่เคยดำเนินการมาแล้วตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 โดยตามมาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดว่า “ในการที่วุฒิสภาจะพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป” และวรรคสอง “การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา” ดังนั้น คณะกรรมการจะดำเนินการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น โดยการสอบถามและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ทราบถึงความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนี้

(1) มีหนังสือ ไปยังหน่วยงานที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อปฏิบัติหน้าที่ เพื่อตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม ของผู้ได้รับการเสนอชื่อ รวมทั้งขอให้ติดประกาศประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรในสังกัดทราบว่าหากท่านใดมีข้อมูลที่คณะกรรมการควรทราบเกี่ยวกับผู้ได้รับการเสนอชื่อ ขอให้ส่งข้อมูลมายังคณะกรรมการ

(2) มีหนังสือเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การเปิดรับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ได้รับการเสนอชื่อ เพื่อขอให้ช่วยประชาสัมพันธ์เรื่องการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรม ทางจริยธรรมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ไปยังหน่วยงานราชการ สถาบันอุดมศึกษา และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้ช่วยประชาสัมพันธ์ไปยังประชาชนทั่วไปให้รับทราบและแสดงความคิดเห็นหรือส่งข้อมูล และข้อเท็จจริง มายังคณะกรรมการ เพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้ง ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นทางตู้ ปณ. 45 ปณ.ฝ. รัฐสภา กรุงเทพฯ 10305

(3) เปิดรับแจ้งข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเว็บไซต์ดังกล่าว คือ www.senate.go.th

(4) มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและ

สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในการแจ้งข้อมูล ข้อคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์มายัง คณะกรรมการด้วย โดยขอให้ส่งข้อมูลกลับมายัง คณะกรรมการ ภายในกรอบเวลาที่กำหนด

และเนื่องจากรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภาด้วย ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมที่นำมาใช้ บังคับแทนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามาตรา 121 วรรคสอง ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็คือ ข้อบังคับ การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ที่ได้กำหนดไว้ใน หมวด 9 การพิจารณาให้บุคคล ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมายตั้งแต่ข้อ 137 จนถึงข้อ 145 โดยในทางปฏิบัติสภาจะตั้ง กรรมการขึ้นคณะหนึ่งจำนวน 17 คน (ข้อบังคับฯ กำหนดให้ตั้งได้สูงสุด 21 คน) ซึ่งมีที่มาจาก ผู้แทนของคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวน 16 คณะ ๆ ละ 1 คน และผู้แทนจาก คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก 1 คน รวมเป็น 17 คน โดยการตรวจสอบ ประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลนั้น คณะกรรมการต้องกระทำให้ เสร็จครบทุกรายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการ เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว หากคณะกรรมการยังดำเนินการตรวจสอบรายใดไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าคณะกรรมการไม่มีความ เห็นสำหรับรายนั้น โดยการประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวจะพิจารณาโดยการประชุมลับ แล้วเสนอเป็นรายงานลับต่อสภา เพื่อให้ศาลลงมติเป็นรายบุคคลต่อไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าว จะมีลักษณะทำนองเดียวกันกับภาวะปกติที่มีอยู่ในช่วงรัฐประหาร

ดังนั้น กรณีดังกล่าวประธานวุฒิสภาหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธาน วุฒิสภาในปัจจุบันก็คือประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องตรวจสอบกระบวนการดังกล่าวว่า การตั้งคณะกรรมการและกระบวนการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทาง จริยธรรมของบุคคลนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับฯ หรือไม่

สำหรับกรณีกระบวนการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรม ทางจริยธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนี้ หากนำกรณีของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 มาวิเคราะห์เทียบเคียงแล้ว จะเห็นได้ว่า หากกระบวนการตรวจสอบประวัติฯ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว และเมื่อได้นำขึ้นทูลเกล้าโดยประธานวุฒิสภา และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้า แต่งตั้ง จนกระทั่งประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบใน กระบวนการได้มาแล้ว จึงมีผลทำให้ความเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่เสียไป โดยเป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบ และเมื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึง ไม่อาจตรวจสอบในส่วนของการสรรหาได้อีก ตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ยังสามารถตรวจสอบ ในส่วนของเนื้อหาได้อยู่

3) การตรวจสอบกระบวนการให้ความเห็นชอบว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาตรา 206 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานวุฒิสภาในปัจจุบัน ซึ่งก็คือประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องตรวจสอบว่า กระบวนการให้ความเห็นชอบเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ เช่น ในขณะที่ลงมติดีมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ กล่าวคือมีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่ และมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งของผู้ที่มาประชุมหรือไม่

สำหรับกรณีถ้าหากมีกระบวนการให้ความเห็นชอบไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว สามารถนำกรณีของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 มาวิเคราะห์เทียบเคียงได้ เนื่องจากตามคำวินิจฉัยดังกล่าว วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเลือก มีเพียงอำนาจให้ความเห็นชอบเท่านั้น เมื่อวุฒิสภาดำเนินการเลือกจึงเป็นการดำเนินการที่เกินไปกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อได้นำขึ้นทูลเกล้าโดยประธานวุฒิสภา และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าแต่งตั้ง จนกระทั่งประธานวุฒิสกาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรับผิดชอบ ในการได้มาแล้ว จึงมีผลทำให้ความเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่เสียไป โดยเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบ และเมื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจตรวจสอบในส่วนของกระบวนการสรรหาได้อีก เช่นเดียวกับกรณีของกระบวนการตรากฎหมายเมื่อมีสถานะเป็นกฎหมายแล้วก็ไม่อาจตรวจสอบกระบวนการตรากฎหมายได้อีก แต่ยังสามารถตรวจสอบในส่วนของเนื้อหาได้อยู่ตามที่กล่าวมาแล้ว

4. วิเคราะห์อำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ของประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรับผิดชอบ

ตามที่กล่าวมาแล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งอัยการสูงสุด และแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีความรับผิดชอบ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงต้องทำการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ประธานวุฒิสภาจึงลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบในการแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งการวิเคราะห์อำนาจในเรื่องนี้ถือว่ามีความสำคัญที่สุดของงานวิจัยนี้ โดยหากประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบการได้มาทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการตามที่กล่าวมาแล้วใน 3. พบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระบวนการได้มาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมที่ไม่เหมาะสม แล้วแต่กรณี ประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบมีอำนาจยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าวสามารถวิเคราะห์อำนาจของประธานวุฒิสภา โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 2 ส่วนด้วยกัน คือ

1) หลัก “The king can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The King cannot act alone” อันเป็นที่มาของการให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบนั้น มีหลักการสำคัญที่ว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เพื่อให้บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของตน เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ และไม่ทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ต้องใช้ผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล โดยหลักทั่วไปรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ และหลักเฉพาะก็จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานรัฐสภา หรือประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยในกรณีของการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำนวน 6 องค์กร จาก 7 องค์กร ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาให้ความ

เห็นชอบและถวายคำแนะนำ จึงกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบ

จากหลักการตามที่กล่าวมาในวรรคก่อนที่ว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็เพื่อให้บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้รับผิดชอบนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อพระบรมราชโองการที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงมีอำนาจในการตรวจสอบก่อนที่จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้อีก และหากตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือการได้มาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยชัดแจ้งแล้ว ซึ่งมีใช้ปัญหาในเรื่องดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาหรือวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจึงมีอำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้

อนึ่ง ในกรณีของคุณสมบัติพิเศษเฉพาะบางตำแหน่ง กล่าวคือ คุณสมบัติพิเศษคำว่า “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง” และ “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง” ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำว่า “ผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ของกรรมการเลือกตั้ง คำว่า “ผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน” “มีความรอบรู้” และ “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ของผู้ตรวจการแผ่นดินคำว่า “ผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคำว่า “ผู้มีความชำนาญ” ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคำว่า “ผู้ซึ่งมีความรู้ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์” ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น

โดยคุณสมบัติพิเศษตามที่กล่าวมาของ 6 องค์กรข้างต้น ถือว่า เป็นการใช้อดุลพินิจในการพิจารณาของแต่ละองค์กร โดยเฉพาะ โดยผู้วิจัยเห็นว่า แต่ละองค์กรย่อมสามารถใช้ดุลพินิจของตนพิจารณาคุณสมบัติพิเศษดังกล่าวได้ กล่าวคือ หากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหามีคุณสมบัติพิเศษตามที่กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา (ในปัจจุบันสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว) วุฒิสภากลับเห็นว่าไม่มีคุณสมบัติพิเศษดังกล่าว ย่อมเป็นดุลพินิจของที่ประชุมวุฒิสภาที่จะมีอำนาจพิจารณาให้แตกต่างได้ โดยลงมติไม่เห็นชอบด้วย โดยมาตรา 206 (2) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดไว้ว่า หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อขึ้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากเป็นกรณีของคุณสมบัติพิเศษ ซึ่งเป็นปัญหาในการใช้อดุลพินิจของแต่ละ

องค์กร โดยแต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันได้ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็มีหน้าที่แต่เพียงนำขึ้นทูลเกล้าฯ มีอาจตรวจสอบคุณสมบัติพิเศษดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีของการขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือการได้มาไม่ชอบ ที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว ประธานวุฒิสภาย่อมมีอำนาจยับยั้งได้ ตามหลัก “The king can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The king cannot act alone” และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

จากหลัก “The king can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The king cannot act alone” มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า ในกรณีตามมาตรา 204 (1) (2) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสามคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน และตามมาตรา 206 (2) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดว่า หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อขึ้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ทั้ง 3 กรณี ดังกล่าว กล่าวคือ การเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ การเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ และมติคะแนนเอกฉันท์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำนองเดียวกันว่า ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ขัดต่อหลักการพื้นฐานตามที่กล่าวมา กล่าวคือ “ผู้ใดดำเนินการผู้นั้นรับผิดชอบ” ดังนั้น กรณีดังกล่าวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการควรจะเป็นที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี แต่หากจะให้ทั้ง 3 องค์กรดังกล่าว เป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ไม่ถูกต้องด้วยหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ที่การใช้พระราชอำนาจตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ต้องกระทำผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเท่านั้น และการเลือกในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็มิได้เป็นการใช้อำนาจในทางศาลแต่อย่างใด ประกอบกับประเพณีปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะกระทำผ่านทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญจึงยังคงกำหนดให้ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นประธานขององค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประธานวุฒิสภาจึงต้องมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รับผิดชอบ กล่าวคือ ประธานวุฒิสภาหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานวุฒิสภาในปัจจุบัน ซึ่งก็คือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องมีอำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามีความไม่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั้งในส่วนของเนื้อหาหรือกระบวนการ

2) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ อันส่งผลให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ จะใช้อำนาจหน้าที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

เนื่องจากผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อพระบรมราชโองการที่ตนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามหลัก “The King can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The King cannot act alone” ดังนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการแล้ว จึงทำให้ประธานวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าหรือผู้แทนขององค์กรวุฒิสภา สามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบตามหลักการของอังกฤษทั้ง 2 หลักการ ประกอบกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการได้ โดยสามารถพิจารณาได้จาก 3 มาตราของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ดังนี้

มาตรา 3 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เท่านั้น โดยพระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ตามหลัก “The King cannot act alone” จึงต้องกระทำผ่าน 3 องค์กรดังกล่าว

มาตรา 6 ที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งหมายถึงหากมีบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งเป็นที่มาของกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งก่อนประกาศใช้และหลังประกาศใช้

มาตรา 27 ที่ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” ซึ่งหมายถึง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

และหน่วยงานของรัฐ ต้องผูกพันโดยตรง ต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 รับรอง หรือกรณีศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้

ตามหลักการดังกล่าว จึงทำให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ จะกระทำการหรือใช้อำนาจหน้าที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มิได้ ดังนั้น หากมีกรณีผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือการได้มาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แล้วแต่กรณี ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบจึงมีอำนาจในการยับยั้ง ไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้

โดยหากประธานวุฒิสภาได้ใช้อำนาจในการยับยั้งแล้ว จึงควรกำหนดให้มีองค์กร อีกรองหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบและถ่วงดุลกับอำนาจในการยับยั้งของ ประธานวุฒิสภา โดยองค์กรนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกระงับดังกล่าว

สำหรับเหตุที่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยนั้น เนื่องจากประเทศไทย ใช้หลักเกณฑ์ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตุลาการซึ่งนำมาใช้ตั้งแต่ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา และองค์กรตุลาการดังกล่าวก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุที่ว่า

1. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ
2. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายและตีความกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน รวมถึงคุ้มครองหลักการพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย
3. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยตรง

โดยเมื่อพิจารณาต่อไปอีกว่าทำไมจึงต้องเป็นศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ศาลปกครอง เรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากกรกระทำดังกล่าวว่าเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” หรือ การกระทำ ทางปกครอง” โดยหากเป็นการกระทำทางรัฐบาลแล้ว ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจเข้าไป ตรวจสอบ แต่หากมิใช่การกระทำของรัฐบาลแล้ว ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบได้ โดยที่ “การกระทำทางรัฐบาล” เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลไม่อยู่ในอำนาจการ ควบคุมตรวจสอบโดยศาล ซึ่งการกระทำทางรัฐบาลนี้เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (les actes tournés vers l'ordre constitutionnel) โดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้อำนาจอธิปไตย อาทิ การเปิดประชุมหรือปิดสมัยประชุมรัฐสภา การยุบสภาผู้แทนราษฎร การใช้อำนาจในการเสนอ กฎหมายและการประกาศใช้บังคับกฎหมาย การยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งและการให้ พ้นจากตำแหน่งโดยประมุขของรัฐ หรือในกรณีของประเทศฝรั่งเศสใช้คำว่า การกระทำที่เกี่ยวกับ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา และการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งหากเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” แล้วไม่สามารถถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้

จากแนวคิดดังกล่าว เมื่อนำมาเทียบเคียงกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งรัฐมนตรีและการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการทหารและพลเรือน ระดับปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่าตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้พิพากษา หรือตุลาการก็ตาม อันเป็นการกระทำที่ใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จากการถวายคำแนะนำของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งเมื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ผู้ทูลเกล้าฯ จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทน โดยส่วนใหญ่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ในฐานะของหัวหน้าหรือผู้นำของรัฐบาล จะเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งถือเป็นหลักการทั่วไป แต่หากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะกำหนดหน้าที่ให้บุคคลอื่นทำหน้าที่ในการทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากรัฐมนตรีแล้ว กรณีนั้นก็จะเป็นหลักเฉพาะ โดยกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลหรือองค์กรเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว คือ ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้นำในแต่ละองค์กร ที่แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการสรรหา เลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น

ซึ่งหากพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทน นั้น เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” หรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จากกรณีก่อการกระทำดังกล่าว เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจของรัฐบาลหรือไม่ และหากเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจของรัฐบาลแล้ว จึงพิจารณาต่อไปว่าอำนาจของรัฐบาลนั้น มีที่มาจากรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้โดยเฉพาะหรือไม่ หากครบทั้ง 2 หลักการดังกล่าวแล้วก็เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” แต่หากพิจารณาแล้ว เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจของรัฐบาล แต่อำนาจนั้นมีที่มาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ⁸⁹ แล้ว การกระทำนั้นก็จะเป็น “การกระทำทางปกครอง”

โดยประเทศไทยนำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (1) ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งการไม่นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับกับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมมีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่าทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี มิใช่

⁸⁹ อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น ต้องมิได้อำนาจมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรงด้วย.

องค์กรที่ใช้อำนาจในทางปกครองที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 4 (2) ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวกับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะด้วย จึงเป็นเหตุผลที่เห็นได้ชัดแล้วว่า หากเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง ก็ไม่สามารถถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้

สำหรับกรณีนี้ ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้แทนขององค์กรนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นการใช้อำนาจในทางรัฐบาลหรือเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ โดยกรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จาก 2. วิเคราะห์การกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกอบด้วย กล่าวคือ เมื่อแบ่งผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการออกเป็น 2 หลัก คือหลักทั่วไป และหลักเฉพาะตาม มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 โดยถ้อยคำที่ว่า “บรรดาบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” เป็นหลักทั่วไป ส่วนคำว่า “เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” เป็นหลักเฉพาะ ซึ่งจะต้องประกอบกับมาตราที่ให้อำนาจตำแหน่งอื่นที่มีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตราดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” เพียงแต่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจและความรับผิดชอบมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแทนด้วย ประกอบกับการทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติแต่อย่างใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การให้ความเห็นชอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิและองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่งของวุฒิสภานั้น มิใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ แต่เป็นการใช้อำนาจทางรัฐบาล โดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินการ จึงเป็นการกระทำทางรัฐบาล

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ประเทศไทยมีองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ หรือวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำทางรัฐบาลก็เป็นกรกระทำที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยหากมีกรณีจำเป็นที่จะต้องตีความหรือวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการตีความหรือวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีตามข้อนี้ หากประธานวุฒิสภาใช้อำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าแล้ว จึงควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั้งในส่วนของ

เนื้อหาและกระบวนการของการได้มาของผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งดังกล่าว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ได้รับการสรรหาและเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือการได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งสามารถโทษผู้ได้รับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งที่ถูกยับยั้งได้ ให้ประธานวุฒิสภาส่งรายชื่อดังกล่าวกลับไปเพื่อเริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ โดยผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้ารับการสรรหาอีก แต่หากผู้ได้รับการสรรหาและเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถโทษผู้ได้รับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งที่ถูกยับยั้งได้ ผู้นั้นยังมีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งดังกล่าวใหม่ได้หากแก้ไขคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามแล้ว

หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือการได้มาชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

5. วิเคราะห์ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบในการแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ตามที่กล่าวมาแล้ว การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เพื่อให้รัฐมนตรีหรือประธานของแต่ละสภาของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ ในการสถาปนารัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี การแต่งตั้งตุลาการ กรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือข้าราชการระดับสูงทั้งพลเรือนและทหารต้องกระทำโดยผู้ใช้อำนาจนั้นแทนพระมหากษัตริย์ ส่วนคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะไม่มีกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อการลงพระปรมาภิไธยจึงไม่ต้องมีการลงนามสนองรับสนองพระบรมราชโองการ แต่จะกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์แทน

สำหรับความรับผิดชอบของผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ นั้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁹⁰ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนลงนามรับสนองพระบรมราช

⁹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2558). การรับสนองพระบรมราชโองการ : <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=140> ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2558.

โองการนั้นเสมอ เพราะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำแนะนำและยินยอมของบุคคลดังกล่าว ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

1) รับผิดชอบในความถูกต้องของแบบพิธีหรือกระบวนการ โดยเรื่องที่จะขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ได้ผ่านแบบพิธีหรือกระบวนการมาโดยถูกต้องแล้ว เช่น กระบวนการตรากฎหมายหรือกระบวนการสรรหาผู้หนึ่งผู้ใดให้มาดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด เป็นต้น

2) รับผิดชอบในข้อความ หรือข้อความในเอกสารนั้นถูกต้อง

3) รับผิดชอบในสาระของข้อความ ซึ่งหมายความว่า การถวายคำแนะนำและยินยอมว่าจะทรงปฏิบัติอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยการที่จะพิจารณาถึงความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ จะต้องพิจารณาถึงเหตุที่กำหนดให้บุคคลตำแหน่งใดจะต้องรับผิดชอบต่อพระบรมราชโองการนั้น และเมื่อพิจารณาถึงหลักทั่วไปที่รัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และหลักเฉพาะที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญไว้ต่างหากจากหลักทั่วไป ดังนั้น การกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) ผู้ที่ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ หากพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าในกรณีใด โดยหลักทั่วไปแล้ว ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รับผิดชอบต้องเป็นรัฐมนตรี ซึ่งหัวหน้าของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีหรือผู้นำรัฐบาล ก็คือ นายกรัฐมนตรี ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงพบว่าส่วนใหญ่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็คือ นายกรัฐมนตรี และหากการใช้พระราชอำนาจกรณีใดไม่ได้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือประเพณีการปกครองแล้ว การใช้พระราชอำนาจนั้น นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ

2) ผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้ที่ดำเนินการ กระทำการ ให้ความเห็นชอบ หรือถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ อันเป็นเหตุให้ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทน เช่น กรณีของประธานวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าหรือผู้แทนของวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำให้บุคคลบางตำแหน่งดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ผู้ที่ดำเนินการ กระทำการ ให้ความเห็นชอบ หรือถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อทราบถึงเหตุที่ได้กำหนดให้ผู้ใดต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รับผิดชอบแล้ว ต่อไปจะเป็นการพิจารณาถึงเหตุที่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีผู้อธิบายไว้ ดังนี้

ชานินทร์ กรีวิเชียร⁹¹ กล่าวไว้ว่า “วัตถุประสงค์ของการรับสนองพระบรมราชโองการ มาประการใด ก็มาจาก หลักที่ว่า The King can do no wrong หมายความว่า พระมหากษัตริย์ไม่มีการกระทำความผิดใด ๆ ทั้งสิ้น ต้องมีผู้รับผิดชอบและต้องเข้าหลักถ่วงดุล เพราะฉะนั้นผู้ที่มา รับสนองพระบรมราชโองการตามความเห็นของผม มี 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา ไม่ว่าเรื่อง อะไรที่พระมหากษัตริย์ทำไปแล้ว ถ้าฝ่ายบริหารเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ สมาชิกรัฐสภา จะตั้งกระทู้ถามได้และฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงได้ และในขณะเดียวกันถ้าทางฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ ลงนามรับสนองก็จะชี้แจงได้เช่นกัน อันนี้มาจากหลักที่ว่า The King can do no wrong”

นันทวัฒน์ บรมานันท์⁹² กล่าวถึง “เหตุผลในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น กิจการที่ เกี่ยวกับการเมืองการปกครองประเทศบางประการจะต้องได้รับการลงนามโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ ดังนั้น เหตุผลที่ต้องมีระบบการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

- 1) เพื่อเป็นการรับรองพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ว่าเป็นพระปรมาภิไธย อันแท้จริง
- 2) เพื่อให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำผิดไม่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีผู้รับสนองพระบรมราช โองการในกิจการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงกระทำในฐานะประมุขของรัฐ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการนั้น ๆ ตามคำแนะนำและยินยอมของผู้รับสนอง พระบรมราชโองการนั่นเอง และเมื่อเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการหรือทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ผู้รับสนองพระบรมราช โองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชี้แจงแสดงเหตุผลในการที่มีพระบรมราชโองการเช่นนั้น และถ้าผู้รับสนองได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ก็ จะใช้ไม่ได้”

ปิยนุตร แสงกนกกุล ได้อธิบายความหมายของ “The king can do no wrong”⁹³

⁹¹ ชานินทร์ กรีวิเชียร. (2517). การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2517.

⁹² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2558). การรับสนองพระบรมราชโองการ : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=140> ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2558.

ว่า “ระบอบประชาธิปไตยที่มีประมุขของรัฐเป็นกษัตริย์และใช้ระบบรัฐสภา มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ “กษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบ” หรือ “The king can do no wrong” ที่ว่า “no wrong” นั้น หมายความว่า “The king” ไม่ทำอะไรเลยจึง “no wrong” กล่าวคือ กษัตริย์เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ คณะรัฐมนตรี สภา ศาล องค์กรของรัฐอื่นๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริง ในนามของกษัตริย์ และเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นนั่นเองที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตน สมดังคำกล่าวที่ว่า “กษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่ไม่ทรงปกครอง”

ในเรื่องเดียวกันนี้ จเร พันธุ์เปรื่อง⁹⁴ อธิบายไว้ว่า “หลักการที่ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้” หลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำความผิดดังกล่าว ทำให้จำเป็นต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อให้ผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้ต้องผูกพันตนเองแทนพระมหากษัตริย์ตามหลัก “The King has no political accountability” และหลัก “The King cannot act alone””

ตามเหตุที่ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามที่กล่าวแล้ว เห็นว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จะมาจาก 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยที่ผ่านมา ก็จะบัญญัติให้ฝ่ายบริหารซึ่งก็คือ รัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปตามที่กล่าวมาแล้ว และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามหลักเฉพาะตามที่กล่าวมาแล้วเช่นกัน โดยสามารถพิจารณาได้จากมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ว่า “บรรดาบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งบัญญัติเป็นหลักว่า กฎหมาย จดหมายของพระมหากษัตริย์ และคำสั่งของพระมหากษัตริย์อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งคำว่า “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” ก็จะหมายถึง ฝ่ายรัฐสภา ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 3 องค์กร คือ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดแยกภารกิจและความรับผิดชอบในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของแต่ละองค์กรทั้ง 3 องค์กร ดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเกินจาก 2 ส่วน ที่กล่าวถึง ซึ่งก็คือ ประธานองคมนตรี ที่ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระ

⁹³ ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2550). พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: openbooks หน้า 28.

⁹⁴ นายจเร พันธุ์เปรื่อง. (2542). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐสภาสาร ปีที่ 47 ฉบับที่ 6 เดือนมิถุนายน 2542.

บรมราชโองการในการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 18 คน ก็เนื่องด้วยเหตุที่ว่า การแต่งตั้งองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นประธานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่งอยู่แล้ว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยหลักทั่วไปจะต้องเป็นรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีอันเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนาม ตัวอย่างที่เห็นได้ง่าย เช่น ในการตรากฎหมายจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหลักในการลงนาม หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามในกรณีรักษาการแทน และหลักเฉพาะรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นประธานของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี

สำหรับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามแต่อำนาจของแต่ละบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สรุปหลักในปัจจุบันได้ดังนี้

1) พระราชอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ตามที่ผ่านมามีหลากหลายบุคคลทำหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย จะไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระบรมนามาภิไธยมอบพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้แก่ปวงชนชาวไทย โดยมีปรากฏอยู่ในบรรทัดสุดท้ายของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2475 ว่า “พระบรมนามาภิไธย ประชาธิปก ป.ร.” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกฯ พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระบรมนามาภิไธยตามคำขอร้องของคณะราษฎร

สำหรับในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา โดยตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของไทยนั้น ได้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ โดยมีประธานคณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2475) ต่อมาผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา คือ นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ประธานวุฒิสภา หัวหน้าคณะปฏิวัติ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญชั่วคราวกำหนด) ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญชั่วคราวกำหนด) หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประธานรัฐสภา (รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้

เป็นผู้ลงนาม โดยไม่มีการรัฐประหาร) หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และฉบับล่าสุดหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

2) พระราชอำนาจในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ตราพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ประกาศสงคราม กฎอัยการศึก มีนายกรัฐมนตรียเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

3) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคล มีทั้งประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รวมถึงประธานองคมนตรีด้วย

4) พระราชอำนาจในการทำสัญญาระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติของไทย มีนายกรัฐมนตรีย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ที่มีหนังสือมอบอำนาจเต็ม แต่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรับผิดชอบการดำเนินการของฝ่ายรัฐบาลทั้งหมด โดยต้องแยกส่วนกัน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า โดยปกติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็จะเป็นนายกรัฐมนตรี แต่หากเป็นกรณีรัฐธรรมนูญชั่วคราวหลังการรัฐประหารผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็จะเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับที่สถาปนาขึ้นใหม่ภายหลังการรัฐประหารผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวกำหนด เช่น ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยทั้งหมดนี้มีเพียงฉบับเดียวที่กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 กำหนดให้เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาว่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น โดยได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ดังนั้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยหลักแล้วจะต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยตรง ทั้งนี้ สามารถพิจารณาได้จากความเห็นของผู้อธิบายที่กล่าวมาแล้วที่ว่า ฝ่ายบริหาร ฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายศาล เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงในนามของกษัตริย์ และเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นนั่นเองจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำนั้น และต้องเป็นไปตามหลักตรวจสอบถ่วงดุล เช่น ถ้าฝ่ายบริหารเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ สมาชิกรัฐสภาจะตั้งกระทู้ถามได้และฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงได้ และถ้าทางฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ลงนามรับสนองก็จะชี้แจงได้เช่นกัน แต่ในส่วนการกระทำของฝ่ายศาลนั้นการกระทำจะไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลจะไม่ต้องทูลเกล้าเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยจะกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แทน

สำหรับความรับผิดชอบของผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ นั้น มีผู้ที่กล่าวถึงความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนี้

นันทวัฒน์ บรมานันท์⁹⁵ กล่าวถึงความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ว่า จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเสมอ เพราะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำแนะนำและยินยอมของบุคคลดังกล่าว ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

1) รับผิดชอบในความถูกต้องของแบบพิธีหรือกระบวนการ โดยเรื่องที่จะขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นได้ผ่านแบบพิธีหรือกระบวนการมาโดยถูกต้องแล้ว เช่น กระบวนการตรากฎหมายหรือกระบวนการสรรหาผู้หนึ่งผู้ใดให้มาดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด เป็นต้น

2) รับผิดชอบในข้อความ หรือข้อความในเอกสารนั้นถูกต้อง

3) รับผิดชอบในสาระของข้อความ ซึ่งหมายความว่า การถวายคำแนะนำและยินยอมว่าจะทรงปฏิบัติอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดิน

ชาญชัย แสวงศักดิ์⁹⁶ กล่าวว่า จากการที่รัฐสภาขยายการควบคุมคณะรัฐมนตรี โดยการข่มขู่ว่าจะถูกดำเนินคดีโดยกระบวนการ “impeachment” (ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญา) ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ยอมทำตามความประสงค์ของรัฐสภา ความรับผิดชอบทางอาญาดังกล่าวค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงมาเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง โดยรัฐมนตรี ซึ่งถูกรัฐสภาขู่ว่าจะดำเนินคดีก็จะขอลาออกเอง เพื่อหลีกเลี่ยงจากการถูกดำเนินคดีทางอาญา จนกลายมาเป็นหลักการสำคัญของระบบรัฐสภา คือ ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

หลักการในการพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สามารถพิจารณาได้จากหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย⁹⁷ ขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ โดยพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ดังนี้

มาตรา 3 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2558). การรับสนองพระบรมราชโองการ : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=140> ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2558.

⁹⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: วิทยุชน หน้า 142.

⁹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา หน้า 139.

มาตรา 6 ที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา 27 ที่ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

โดยมาตรา 3 แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยต้องใช้ตามที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้ มาตรา 6 แสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็จะใช้บังคับไม่ได้ และมาตรา 27 แสดงให้เห็นได้ว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องผูกพันโดยตรง ต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 รับรอง หรือกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ จากหลักการดังกล่าว หากองค์กรใดไม่ปฏิบัติตามก็เป็นการขัดต่อหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ ดังกล่าว

และจากหลักของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่มีที่มาจากหลัก “The king can do no wrong” ซึ่งเป็นหลักที่กำหนดให้บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของตนหรือองค์กร โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง จึงต้องใช้ผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามหลัก “The king cannot act alone” โดยความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นั้น ในประเทศที่เป็นต้นแบบอย่างอังกฤษ พระมหากษัตริย์ไม่สามารถถูกดำเนินคดีในความผิดทางอาญาได้ ตาม The Crown Proceedings Act 1947 ส่วนความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีทั้งความรับผิดชอบในทางการเมืองและกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดให้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย โดยรัฐมนตรี จนกระทั่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการด้วย โดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยการกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนนี้เคยมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งเพียงหนึ่งฉบับก่อนหน้านี้นี้ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2489 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเรียกชื่อองค์กรวุฒิสภาว่า “พฤฒสภา” โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมโดยให้มีอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย และเมื่อกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง

ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ประธานวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะของผู้แทนของวุฒิสภา จึงต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และยังกำหนดให้องค์รวุฒิสภาเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อองค์พระมหากษัตริย์ด้วย สำหรับความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นั้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเสมอ เพราะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรที่บุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ สามารถแยกความรับผิดชอบดังกล่าวออกเป็น 3 ประการตามที่กล่าวมาแล้ว คือ

- 1) ความถูกต้องของแบบพิธีหรือกระบวนการ
- 2) ความถูกต้องในข้อความหรือเอกสาร
- 3) ความถูกต้องในเนื้อหาสาระของข้อความหรือเอกสาร

ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นแห่งความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ระหว่างประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกับประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข โดยในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจะมีผู้รับผิดชอบต่อการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นเสมอ กล่าวคือ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดเขียนไว้ว่าใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในเรื่องนั้น ก็ต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่ง หรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไป เช่น ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 แต่สำหรับประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขก็มีหลักในเรื่องความไม่ต้องรับผิดชอบของประธานาธิบดีด้วยเช่นกัน แต่หลักในเรื่องความไม่ต้องรับผิดชอบของประธานาธิบดีย่อมหมดไป กล่าวคือ ประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบหากประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานทรยศต่อชาติอย่างร้ายแรง

โดยเมื่อพิจารณาต่อไปว่า หากมีความรับผิดชอบเกิดขึ้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทนองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบที่ได้กำหนดไว้ในสหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และราชอาณาจักรสเปน ความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะมี 2 ส่วนด้วยกัน คือ

- 1) ความรับผิดชอบในทางการเมือง (Political Responsibility)
- 2) ความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Responsibility)

โดยในสหราชอาณาจักร ในช่วงที่ Robert Walpole เป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนั้น เดิมความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีเพียงความรับผิดชอบในด้านกฎหมายเท่านั้น แต่ต่อมากลายเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง โดยรัฐมนตรีซึ่งถูกรัฐสภาว่า จะดำเนินคดีก็จะขอลาออกเองเพื่อหลีกเลี่ยงจากการถูกดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งจากหลักการของ

อังกฤษนี้ จะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการสามารถดำเนินการไปได้ใน 2 แนวทางคือ ความรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยการรับผิดชอบต่อรัฐสภา และการลาออก และความรับผิดชอบในทางกฎหมาย ซึ่งก็คือการดำเนินคดีอาญา

ในญี่ปุ่นความรับผิดชอบในการกระทำของพระมหากษัตริย์จะเป็นของคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่า “พระราชกรณียกิจของพระจักรพรรดิที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐ จะต้องได้รับคำแนะนำและความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น” ซึ่งหมายความว่า พระราชกรณียกิจของพระจักรพรรดิที่กระทำลง จะต้องได้รับคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรี หรือในความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเสมอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น โดยความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของญี่ปุ่นจะเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา ตามมาตรา 66 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ โดยอาจแถลงต่อรัฐสภาหรือลาออก ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลาออกมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก

และในสเปนความรับผิดชอบในการกระทำของพระมหากษัตริย์จะเป็นของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การกระทำเหล่านี้ส่วนใหญ่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 64.1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการกระทำของพระมหากษัตริย์ต้องรับผิดชอบต่อ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 64.2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน โดยจะเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อกิจการที่ตนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเสมอ เพราะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำแนะนำของบุคคลดังกล่าว โดยการพิจารณาถึงความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ จะต้องพิจารณาในสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ความถูกต้องตามแบบพิธีหรือกระบวนการ ความถูกต้องในข้อความหรือเอกสาร และความถูกต้องในเนื้อหาสาระของข้อความหรือเอกสาร

โดยหากพิจารณาในสาระสำคัญทั้ง 3 ประการแล้ว มีความผิดพลาดเกิดขึ้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อแทนพระมหากษัตริย์ โดยความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะมี 2 กรณีด้วยกัน คือ

1) ความรับผิดชอบในทางการเมือง

โดยความรับผิดชอบในทางการเมืองของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในทางการเมือง (Political Responsibility) ซึ่งจะต้องอธิบายถึงการใช้ดุลพินิจตัดสินใจกระทำของคนที่ต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนในที่

ประชุมของสภา หรือลาออก หรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประพฤติตัวไม่เหมาะสม หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ

สำหรับในประเทศไทยนั้น จากการตรวจสอบถึงความเป็นไปได้ กรณีของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นไปใน 2 แนวทางด้วยกัน คือ

ก) การขออภิปรายทั่วไป โดยกรณีดังกล่าวหากประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือแต่งตั้งไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือกระบวนกรได้มาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือกฎ แล้วแต่กรณี แล้วยังนำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ก็อาจใช้กระบวนกรตามมาตรา 179 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 (ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วในปัจจุบัน) มาปรับใช้กับกรณีดังกล่าว กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของประธานวุฒิสภาเมื่อพิจารณาเข้าไปถึงสาระของอำนาจดังกล่าวแล้ว ไม่ใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ ไม่ใช่อำนาจในตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่เป็นการใช้อำนาจในทางรัฐบาล เนื่องจากโดยหลักการที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกอำนาจดังกล่าวเป็นของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ รัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในต่างประเทศ อาทิ อังกฤษ ญี่ปุ่น และสเปน ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน คือ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ข) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งหลักการนี้มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักร โดยประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 โดยหากผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในที่นี้คือ ประธานวุฒิสภา มีพฤติการณ์ต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58

2) ความรับผิดชอบทางกฎหมาย

ความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Responsibility) ซึ่งในกรณีนี้จะมีเพียงความรับผิดชอบในส่วนอาญาเท่านั้น เนื่องจากความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีนี้ คือ ประธานวุฒิสภา ตามที่กล่าวมาแล้วใน 4. ว่า กระกระทำของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” จึงไม่อาจถูกตรวจสอบหรือพิจารณา

พิพากษาโดยศาล ทั้งในกรณีของศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้ แต่สำหรับในกรณีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เป็นศาลที่มีลักษณะพิเศษ ที่ถูกกำหนดขึ้นไว้โดยเฉพาะ โดยใช้อำนาจในการจัดตั้งมาจากรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นศาลกึ่งการเมือง เนื่องจากมีอำนาจเฉพาะในการพิจารณาคดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น จึงทำให้ผู้ที่กระทำความผิดที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลนี้ได้มีแต่เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ดังนั้น “การกระทำทางรัฐบาล” ก็สามารถถูกตรวจสอบหรือพิจารณาพิพากษาโดยศาลพิเศษแบบกึ่งการเมืองนี้ได้

กรณีดังกล่าวยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า การกระทำของผู้ทุกเหล่าๆ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” หรือไม่ โดยสามารถพิจารณาได้จากกรกระทำดังกล่าวว่า ใช้อำนาจของรัฐบาลกระทำหรือไม่ และหากเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลแล้ว จึงพิจารณาต่อไปว่าการกระทำนั้นใช้อำนาจจากรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากครบทั้ง 2 หลักการดังกล่าวแล้วก็เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” โดยผู้กระทำการทางรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็นรัฐบาลเสมอไป โดยจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาได้มอบ “การกระทำทางรัฐบาล” ให้รัฐสภาด้วย เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้

โดยประเทศไทยนำแนวคิด “การกระทำทางรัฐบาล” มาบัญญัติไว้เป็นหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (1) ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งการไม่นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับกับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมมีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่า ทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี มีช่องว่างที่ใช้อำนาจในทางปกครองที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 4 (2) ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวกับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะด้วย จึงเป็นเหตุผลที่เห็นได้ชัดแล้วว่า หากเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ จึงไม่สามารถถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้

ดังนั้น กรณีความรับผิดชอบทางกฎหมายนี้จึงจะขอกกล่าวเฉพาะในส่วนความรับผิดชอบทางอาญาที่มีที่มาจากกรใช้อำนาจทางการเมืองเท่านั้น โดยเป็นไปตามหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีความผิด ไม่มีโทษ” ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยได้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา 39 วรรคแรก

ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่
 ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะ
 หนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” กล่าวโดยสรุปคือ
 หากผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่า
 กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อ
 ตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็อาจถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญา
 ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
 ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข
 เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
 พ.ศ. 2550 และตามมาตรา 275 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี
 รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า
 ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำ
 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้
 ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา”

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลพิเศษที่มีอำนาจ
 หน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของนักการเมือง โดยเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น ดังนั้น
 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นศาลที่สามารถตรวจสอบความผิด
 ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ที่ใช้อำนาจจาก “การกระทำทางรัฐบาล” ได้



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ความเป็นมาและแนวคิดของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของต่างประเทศ บทที่ 3 ความเป็นมาและแนวคิดของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของไทย และบทที่ 4 บทวิเคราะห์การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. บทสรุป

สำหรับบทสรุปจากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2, 3, 4 จะขอสรุปเป็นรายประเด็น ดังนี้

1.1 เหตุแห่งการที่จะต้องให้ผู้ลงรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบพระมหากษัตริย์

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 ข้อ 1. สามารถสรุปได้ว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีที่มาจาก การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศไทย จากหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงทำผิดมิได้” (The king can do no wrong) เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ดำเนินการใด ๆ ด้วยพระองค์เอง แต่มีคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์เป็นผู้ดำเนินการแทน ประกอบกับหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง” (The king cannot act alone) ซึ่งพระมหากษัตริย์ต้องกระทำผ่านคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ ซึ่งที่มาของหลักการทั้ง 2 หลักการนี้ แม้ว่าอาจจะมามีที่มาจากช่วงใดช่วงหนึ่งจาก 2 ช่วงที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ ช่วงที่การปกครองโดยราชวงศ์ของชาวเยอรมัน (ราชวงศ์ฮาโนเวอร์) ที่มีพระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง และพระเจ้าจอร์จที่สอง หรือช่วงที่ปกครองโดยพระเจ้าเฮนรีที่สาม ในช่วงทรงพระเยาว์ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมีที่มาจากช่วงของการปกครองโดยราชวงศ์ของชาวเยอรมัน (ราชวงศ์ฮาโนเวอร์) ที่มีพระเจ้าจอร์จที่หนึ่ง และพระเจ้าจอร์จที่สอง เป็นกษัตริย์ เนื่องจากข้อมูลจากตำราและเอกสารทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ บ่งชี้ไปถึงช่วงดังกล่าวมากกว่า โดยประเทศไทยได้นำการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ดังกล่าวมาใช้จึงนำหลัก “The king can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The king cannot act alone” ที่ต้องมีการลงนามสนองรับพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทนมาใช้ด้วย ซึ่งเป็นหลักที่มีผลดีมากกว่าผลเสีย กล่าวคือพระมหากษัตริย์ทรงไม่ต้องรับผิดชอบต่อการ

กระทำใด ๆ เนื่องจากมิได้ทรงกระทำการใด ๆ ด้วยพระองค์เอง โดยเดิมในอังกฤษนั้น หัวหน้าของคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ ที่เรียกว่า “Prime Minister” เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐธรรมนูญไทยจึงกำหนดให้รัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ต่อมา รัฐธรรมนูญไทยจึงได้กำหนดให้ประธานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบด้วย

จากหลัก “The king can do no wrong” ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เพื่อให้บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของตน และจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ตามหลัก “The king cannot act alone” นั้น จึงทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ โดยผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ดังนั้น รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้รัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ กรณีนี้จึงถือว่าเป็นหลักทั่วไปที่กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ โดยในทางปฏิบัติหากกรณีนั้นกระทำในฐานะของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็คือ รัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่หากกรณีใดรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยต่อมาได้มีวิวัฒนาการให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ไปจนกระทั่งปัจจุบันประธานวุฒิสภาก็มีหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องความรับผิดชอบด้วย กล่าวคือ ในการสถาปนารัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติ การตราพระราชกำหนด หรือตราพระราชกฤษฎีกา การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี การแต่งตั้งตุลาการ กรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือข้าราชการระดับสูงทั้งพลเรือนและทหารต้องกระทำโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งในปัจจุบัน คือ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะไม่มีกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อการลงพระปรมาภิไธยจึงไม่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่จะกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์แทน

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า เหตุผลที่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงกระทำการหรือดำเนินการใด ๆ ด้วยพระองค์เอง แต่ให้บุคคลหรือองค์กรที่เป็นผู้กระทำการหรือใช้อำนาจอธิปไตยในกรณีนั้น ซึ่งหลักทั่วไปก็คือฝ่ายบริหาร และหลักเฉพาะก็คือฝ่ายนิติ

บัญญัติเท่านั้น ตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น บุคคลหรือองค์กรที่เป็นผู้กระทำการหรือใช้อำนาจอธิปไตย ในกรณีนั้นจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตนหรือองค์กร

1.2 การดำเนินการของรัฐในกรณีใดที่ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

สำหรับประเด็นนี้ได้มีการวิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4 ข้อ 1. สรุปความได้ว่า การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย นั้น สามารถพิจารณาจากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2557 ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามหลัก “The king cannot act alone” ที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง แต่จะใช้ผ่านทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในภาวะปกติคือรัฐสภา) อาทิ การใช้พระราชอำนาจในการตรากฎหมาย ผ่านทางคณะรัฐมนตรี อาทิ การใช้พระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน และผ่านทางศาล อาทิ การใช้พระราชอำนาจในการให้ความเป็นธรรมในทางคดีแก่ราษฎร เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจ โดยผ่านอำนาจทั้ง 3 ทางดังกล่าวแล้ว จึงต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การใช้พระราชอำนาจนั้น เพื่อรับผิดชอบแทน ตามหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) ดังนั้น จะเห็นแล้วว่าภารกิจโดยของรัฐที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งก็เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 โดยมี 3 ภารกิจหลัก คือ การใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในปัจจุบันคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทางบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี และทางศาลหรือตุลาการ

ทั้งนี้ การใช้พระราชอำนาจในทางศาลหรือตุลาการ นั้น ผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ โดยไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตในกรณีนี้คือ คำพิพากษาคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ต้องกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากผู้พิพากษาหรือตุลาการ ได้พิพากษาหรือวินิจฉัยคดีด้วยตนเอง จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตน โดยมีต้องมีกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งการพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยคดี โดยเที่ยงธรรม ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีมิใช่กฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะมีกระบวนการตรา มีขั้นตอน มีกระบวนการรับรองเป็นลำดับตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปต่อคนไทยทุกคน จึงต้องมีกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย อันจำเป็นต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อให้รู้ว่าผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ แต่สำหรับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ไม่มีเหตุที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ

เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามที่กล่าวมา จึงไม่จำเป็นต้องมีการลงนามรับสนองพระราชโองการอีก

1.3 เหตุที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เหตุที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ข้อ 1. ที่ว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จะมาจาก 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยที่ผ่านมา ก็จะบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ รัฐมนตรี ตามหลักทั่วไป และฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นไปตามหลักเฉพาะ โดยสามารถพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 ที่ว่า “บรรดาบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งบัญญัติเป็นหลักว่า กฎหมาย จดหมายของพระมหากษัตริย์ และคำสั่งของพระมหากษัตริย์อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งคำว่า “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” ก็จะหมายถึง ฝ่ายรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 3 องค์กร คือ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้มีผลบังคับอยู่ในปัจจุบัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ทั้ง 3 องค์กร) โดยจะกำหนดแยกภารกิจและความรับผิดชอบในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของแต่ละองค์กรไว้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเกินจาก 2 ส่วน ที่กล่าวถึง ซึ่งก็คือ ประธานองคมนตรี ที่ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 18 คน ก็เนื่องด้วยเหตุที่ว่า การแต่งตั้งองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นประธานขององค์หนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่งอยู่แล้ว

ดังนั้น จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมา การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยหลักทั่วไปจะต้องเป็นรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีอันเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี หรือผู้นำรัฐบาล เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายเช่น ในการตรากฎหมายจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหลักในการลงนาม หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีรักษาการแทน ส่วนหลักเฉพาะรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นประธานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เช่น ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีนั่นเอง

สำหรับเหตุที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งประธานกรรมการและ กรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่งตั้งประธาน กรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งประธานกรรมการและ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งอัยการสูงสุด แต่งตั้งประธาน กรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 เป็นต้นมา กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำ ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงกำหนดให้ประธานวุฒิสภาใน ฐานะผู้แทนขององค์กรวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งบุคคล ดังกล่าว

1.4 อำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ของประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรับพิชชอบ

กล่าวโดยสรุป หากประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบตามทั้งเนื้อหาและกระบวนการ ได้มาแล้วพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือก ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด หรือกระบวนการได้มาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย แล้วแต่กรณี ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รับพิชชอบมีอำนาจยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ ตามที่วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4 ข้อ 4. โดยสามารถ พิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ 2 ประการด้วยกัน คือ

1) หลัก “The king can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The king cannot act alone” อันเป็นที่มาของการให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับพิชชอบ นั้น มีหลักการสำคัญที่ว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เพื่อให้บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ ในแต่ละเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้รับพิชชอบในการดำเนินการของตน และบุคคล ดังกล่าว มีเพียง 3 องค์กรเท่านั้น คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล แต่ในทางปฏิบัติมีเพียง 2 องค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยประธานวุฒิสภา ก็คือหัวหน้าหรือผู้นำขององค์กรวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐสภา โดยหลักทั่วไปรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับ สอนองพระบรมราชโองการเพื่อรับพิชชอบ และหลักเฉพาะรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานสภา ผู้แทนราษฎร หรือประธานรัฐสภา หรือประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช โองการเพื่อรับพิชชอบ โดยในกรณีของการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตาม รัฐธรรมนูญบางองค์กร รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำ จึงกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับพิชชอบ

จากหลักการตามที่กล่าวมาในวรรคก่อนที่ว่า การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เพื่อให้บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้รับผิดชอบนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อพระบรมราชโองการที่วุฒิสภาได้เห็นชอบและถวายคำแนะนำโดยการทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยคังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงมีอำนาจในการตรวจสอบก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ และหากตรวจสอบแล้วพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือมีความประพฤติ พฤติกรรมทางจริยธรรมไม่เหมาะสม อันเป็นการตรวจสอบในส่วนเนื้อหาว่าชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ และการตรวจสอบในส่วนกระบวนการต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากปรากฏว่าเนื้อหาหรือกระบวนการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยชัดแจ้งแล้ว ประธานวุฒิสภาจึงมีอำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้

อนึ่ง ในกรณีของคุณสมบัติพิเศษเฉพาะบางตำแหน่ง กล่าวคือ คุณสมบัติพิเศษ คำว่า “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง” และ “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง” ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำว่า “ผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ของกรรมการการเลือกตั้ง คำว่า “ผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน” “มีความรอบรู้” และ “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คำว่า “ผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คำว่า “ผู้มีความชำนาญ” ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคำว่า “ผู้ซึ่งมีความรู้ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์” ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าคุณสมบัติพิเศษตามที่กล่าวมาของ 6 องค์กรข้างต้น ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของแต่ละองค์กรโดยเฉพาะ ดังนั้น แต่ละองค์กรย่อมสามารถใช้ดุลพินิจของตนพิจารณาคุณสมบัติพิเศษดังกล่าวได้ กล่าวคือ หากคณะกรรมการสรรหาเห็นว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหามีคุณสมบัติพิเศษตามที่กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา วุฒิสภาอาจเห็นว่าไม่มีคุณสมบัติพิเศษดังกล่าว ย่อมเป็นดุลพินิจของที่ประชุมวุฒิสภาที่จะมีอำนาจพิจารณาให้แตกต่างได้ โดยลงมติไม่เห็นชอบด้วย โดยมาตรา 206 (2) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดไว้ว่า หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อขึ้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากเป็นกรณีของคุณสมบัติพิเศษ ซึ่งเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจของแต่ละองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจใน

การใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันได้ ดังนั้น ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ มีอาจตรวจสอบคุณสมบัติพิเศษดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีของการขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือมีความประพฤติหรือพฤติกรรมทางจริยธรรมไม่เหมาะสมหรือกระบวนกร ได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ปรากฏโดยชัดแจ้งแล้ว ประธานวุฒิสภาย่อมมีอำนาจยับยั้งได้ ตามหลัก “The king can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The king cannot act alone” และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

จากหลัก “The king can do no wrong” ประกอบกับหลัก “The king cannot act alone” ดังกล่าว มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า ในกรณีตามมาตรา 204 (1) (2) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสามคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน และตามมาตรา 206 (2) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่กำหนดว่า หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อขึ้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ทั้ง 3 กรณี ดังกล่าว กล่าวคือ การเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ การเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ และมติคะแนนเอกฉันท์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำนองเดียวกันว่า ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาอีก ขัดต่อหลักการพื้นฐานตามที่กล่าวมา กล่าวคือ ขัดต่อหลักการที่ว่า “ผู้ใดดำเนินการผู้นั้นรับผิดชอบ” ดังนั้น กรณีดังกล่าวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการควรจะเป็นที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี แต่หากจะให้ทั้ง 3 องค์การดังกล่าว เป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ไม่ถูกต้องด้วยหลักการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ที่การใช้พระราชอำนาจหรืออำนาจอธิปไตยตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา พระมหากษัตริย์ต้องกระทำผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเท่านั้น ตามหลัก “The king cannot act alone” โดยการเลือกในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็ได้เป็นการใช้อำนาจในทางศาลแต่อย่างใด ประกอบกับประเพณีปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จะกระทำผ่านทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญจึงยังคงกำหนดให้ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นประธาน

ขององค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับพิชชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประธานวุฒิสภาจึงต้องมีอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับพิชชอบ กล่าวคือ ประธานวุฒิสภาหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานวุฒิสภาในปัจจุบัน ซึ่งก็คือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องมีอำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้หากปรากฏว่ามีความไม่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการที่ปรากฏชัดเจน

2) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ อันส่งผลให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ จะใช้อำนาจหน้าที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

เนื่องจากผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีหน้าที่รับพิชชอบต่อพระบรมราชโองการที่ตนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ แล้ว จึงทำให้ประธานวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าหรือผู้แทนขององค์กรวุฒิสภา สามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบตามหลักการดังกล่าวได้

ตามหลักการดังกล่าว ทำให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ การทำการหรือใช้อำนาจหน้าที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้น หากมีกรณีผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือการได้มาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แล้วแต่กรณี ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับพิชชอบจึงมีอำนาจหน้าที่ในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ มิใช่เป็นเพียงแค่ไปรษณีย์ที่จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เสมอ โดยหากมองว่า ประธานวุฒิสภาเป็นเพียงแค่ไปรษณีย์แล้ว ดังนั้น ประธานวุฒิสภาคงไม่ต้องมีความรับพิชชอบใดทั้งในทางการเมืองและในทางกฎหมาย และหากเป็นเพียงแค่ไปรษณีย์แล้ว คงไม่อาจนำ หลัก “The king can do no wrong” ที่ให้ประธานวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าหรือผู้แทนของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับพิชชอบต่อการดำเนินการขององค์กรของตน

ทั้งนี้ หากประธานวุฒิสภาได้ใช้อำนาจในการยับยั้งแล้ว จึงควรกำหนดให้มืองค์กร อีกรององค์กรหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบถ่วงดุลกับอำนาจในการยับยั้งของประธานวุฒิสภา โดยองค์กรนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกยับยั้งดังกล่าว

สำหรับเหตุที่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยนั้น เนื่องจากประเทศไทยใช้หลักเกณฑ์ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตุลาการซึ่งนำมาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา และองค์กรตุลาการดังกล่าวก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุที่ว่า

1. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ
2. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายและตีความกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงคุ้มครองหลักการพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย
3. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยตรง

โดยเมื่อพิจารณาต่อไปอีกว่าทำไมจึงต้องเป็นศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ศาลปกครอง เรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากการกระทำดังกล่าวว่าเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” หรือ การกระทำทางปกครอง” โดยหากเป็นการกระทำทางรัฐบาลแล้ว ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ แต่หากมิใช่การกระทำของรัฐบาลแล้ว ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบได้ โดยที่ “การกระทำทางรัฐบาล” เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลไม่อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบโดยศาล ซึ่งการกระทำทางรัฐบาลนี้เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (les actes tournés vers l'ordre constitutionnel) โดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้อำนาจอธิปไตย อาทิ การเปิดประชุมหรือปิดสมัยประชุมรัฐสภา การยุบสภาผู้แทนราษฎร การใช้อำนาจในการเสนอกฎหมายและการประกาศใช้บังคับกฎหมาย การยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งโดยประมุขของรัฐ หรือในกรณีของประเทศฝรั่งเศสใช้คำว่า การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา และการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งหากเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” แล้วไม่สามารถถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้

จากแนวคิดดังกล่าว เมื่อนำมาเทียบเคียงกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งรัฐมนตรีและการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการทหารและพลเรือน ระดับปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่าตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้พิพากษาหรือตุลาการก็ตาม อันเป็นการกระทำที่ใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จากการถวายคำแนะนำของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งเมื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ผู้ทูลเกล้าฯ จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทน โดยส่วนใหญ่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ในฐานะของหัวหน้าหรือผู้นำของรัฐบาล จะเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ซึ่งถือเป็นหลักการทั่วไป แต่หากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะกำหนดหน้าที่ให้บุคคลอื่นทำหน้าที่ในการทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากรัฐมนตรีแล้ว กรณีนั้นก็ เป็นหลักเฉพาะ โดยกรณีรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลหรือองค์กร เป็นผู้ดำเนินการในเรื่อง ดังกล่าว คือ ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าหรือ ผู้แทนของแต่ละองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการสรรหา เลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น

ซึ่งหากพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการรับผิดชอบแทนนั้น เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” หรือไม่นั้น สามารถพิจารณา ได้จากการกระทำดังกล่าว เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจของรัฐบาลหรือไม่ และหากเป็นการกระทำ โดยใช้อำนาจของรัฐบาลแล้ว จึงพิจารณาต่อไปว่าอำนาจของรัฐบาลนั้น มีที่มาจากรัฐธรรมนูญให้ อำนาจไว้โดยเฉพาะหรือไม่ หากครบทั้ง 2 หลักการดังกล่าวแล้วก็ เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” แต่หากพิจารณาแล้ว เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจของรัฐบาล แต่อำนาจนั้นมีที่มาจากกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติ⁹⁸แล้ว การกระทำนั้นก็ เป็น “การกระทำทางปกครอง”

โดยประเทศไทยนำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (1) ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งการไม่นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับ กับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมมีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่าทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี มิใช่ องค์กรที่ใช้อำนาจในทางปกครองที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 4 (2) ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวกับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะด้วย จึงเป็นเหตุผลที่เห็นได้ชัดแล้วว่า หากเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง ก็ไม่สามารถถูกนำไปฟ้องต่อศาล ปกครองหรือศาลยุติธรรมได้

สำหรับกรณีนี้ ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ผู้แทนขององค์กรนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นการใช้อำนาจในทางรัฐบาลหรือเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ โดยกรณีดังกล่าวสามารถ พิจารณาได้จากบทที่ 4 ข้อ 2. วิเคราะห์การกำหนดตัวผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกอบด้วย กล่าวคือ เมื่อแบ่งผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการออกเป็น 2 หลัก คือหลัก ทั่วไป และหลักเฉพาะตาม มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 โดยถ้อยคำที่ว่า “บรรดาบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

⁹⁸ อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น ต้องมิได้อำนาจมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรงด้วย.

ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” เป็นหลักทั่วไป ส่วนคำว่า “เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” เป็นหลักเฉพาะ ซึ่งจะต้องประกอบกับมาตราที่ให้อำนาจตำแหน่งอื่นที่มีใช้รัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตราดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” เพียงแต่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจและความรับผิดชอบมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแทนด้วย และเมื่อนำมาประกอบกับการทูลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแล้วย่อมมิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติแต่อย่างใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การให้ความเห็นชอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิและองค์การตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่งของวุฒิสภานั้น มิใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติแต่เป็นการใช้อำนาจทางรัฐบาล โดยองค์การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินการ จึงเป็นการกระทำทางรัฐบาล

สำหรับองค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้นประเทศไทยมีองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญหรือวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำทางรัฐบาลก็เป็นกรกระทำที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยหากมีกรณีจำเป็นที่จะต้องตีความหรือวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการตีความหรือวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีตามข้อนี้ หากประธานวุฒิสภาใช้อำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าแล้ว จึงควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทั้งในส่วนขอเนื้อหาและกระบวนการของการได้มาของผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งดังกล่าว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ได้รับการสรรหาและเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งสามารถโทษผู้เข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งที่ถูกยับยั้งได้ ให้ประธานวุฒิสภาส่งรายชื่อดังกล่าวกลับไปเพื่อเริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ โดยผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้ารับการสรรหาอีก แต่หากผู้ได้รับการสรรหาหรือเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือมีความประพฤติหรือพฤติกรรมทางจริยธรรมไม่เหมาะสม หรือกระบวนการได้มาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถโทษผู้เข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งที่ถูกยับยั้งได้ ผู้นั้นยังมีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งดังกล่าวใหม่

หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้เข้ารับการสรรหาหรือเลือกมีคุณสมบัติ หรือไม่มีลักษณะต้องห้าม หรือมีความประพฤติหรือพฤติกรรมทางจริยธรรมเหมาะสม หรือกระบวนการ

ได้มาขอด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

1.5 ความรับผิดชอบของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบในการแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ข้อ 5. ความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะมีได้ 2 กรณีด้วยกัน คือ

1.5.1 ความรับผิดชอบในทางการเมือง

โดยความรับผิดชอบในทางการเมืองของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในทางการเมือง (Political Responsibility) ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องอธิบายถึงการใช้อำนาจตัดสินใจกระทำการของตนต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนในที่ประชุมของสภา หรือลาออก หรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประพฤติตัวไม่เหมาะสม หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ

สำหรับในประเทศไทยนั้น จากการตรวจสอบถึงความเป็นไปได้ กรณีของประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ ซึ่งจะเข้าไปใน 2 แนวทางด้วยกัน คือ

1) การขออภิปรายทั่วไป โดยกรณีดังกล่าวหากประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการพบว่า ผู้ได้รับการสรรหาหรือแต่งตั้งไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือกระบวนกรได้มาไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือกฎ แล้วแต่กรณี แล้วก็นำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ก็อาจใช้กระบวนกรตามมาตรา 179 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 (ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว) คือการที่นายกรัฐมนตรีอาจแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของประธานวุฒิสภา เมื่อพิจารณาเข้าไปถึงสาระของอำนาจดังกล่าวแล้ว ไม่ใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ ไม่ใช่อำนาจในตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่เป็นการใช้อำนาจในทางรัฐบาล เนื่องจากโดยหลักการที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกอำนาจดังกล่าวเป็นของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ รัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในต่างประเทศทั้ง อังกฤษ ญี่ปุ่น และสเปน ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน คือให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งหลักการนี้ต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักร โดยประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 โดยหากผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในที่นี้คือ ประธานวุฒิสภา มีพฤติการณ์ต่อไปนี้

ในทางทฤษฎีต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58

1.5.2 ความรับผิดชอบทางกฎหมาย

ความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Responsibility) ซึ่งในกรณีนี้จะมีเพียงความรับผิดในส่วนอาญาเท่านั้น เนื่องจากความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในกรณีนี้ คือ ประธานวุฒิสภา ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ข้อ 4.4 ว่า กระกระทำของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” จึงไม่อาจถูกตรวจสอบหรือพิจารณาพิพากษาโดยศาล ทั้งในกรณีของศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้ แต่สำหรับในกรณีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เป็นศาลที่มีลักษณะพิเศษ ที่ถูกกำหนดขึ้นไว้โดยเฉพาะ โดยใช้อำนาจในการจัดตั้งมาจากรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นศาลกึ่งการเมือง เนื่องจากมีอำนาจเฉพาะในการพิจารณาคดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น จึงทำให้ผู้ที่กระทำความผิดที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลนี้ มีได้แต่เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ดังนั้น “การกระทำทางรัฐบาล” สามารถถูกตรวจสอบหรือพิจารณาพิพากษาโดยศาลพิเศษแบบกึ่งการเมืองนี้ได้

กรณีดังกล่าวยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของผู้พลเกล้าฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบแทน เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” หรือไม่ โดยสามารถพิจารณาได้จากการกระทำดังกล่าวว่า ใช้อำนาจของรัฐบาลกระทำหรือไม่ และหากเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลแล้ว จึงพิจารณาต่อไปว่าการกระทำนั้นใช้อำนาจจากรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากครบทั้ง 2 หลักการดังกล่าวแล้วก็ เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” โดยผู้กระทำการทางรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็นรัฐบาลเสมอไป โดยจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาได้มอบอำนาจ “การกระทำทางรัฐบาล” ให้รัฐสภาด้วย เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจไว้

โดยประเทศไทยนำแนวคิด “การกระทำทางรัฐบาล” มาบัญญัติไว้เป็นหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (1) ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งการไม่นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครองไปใช้บังคับกับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมมีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่า ทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี มิใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในทางปกครองที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมาย ดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 4 (2) ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวกับองค์กรที่ใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะด้วย จึงเป็นเหตุผลที่เห็นได้ชัดแล้วว่า หากเป็น “การกระทำทาง รัฐบาล” กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ จึงไม่สามารถถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้

ดังนั้น กรณีความรับผิดชอบทางกฎหมายนี้จึงจะขอกว่าเฉพาะในส่วนความรับ ผิดทางอาญาที่มีที่มาจากการใช้อำนาจทางการเมืองเท่านั้น โดยเป็นไปตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ” ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยได้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา 39 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะ หนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” กล่าวโดยสรุปคือ หาก ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่า กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็อาจถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 และตามมาตรา 275 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวย ผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา”

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลพิเศษที่มีอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของนักการเมือง โดยเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น ดังนั้น ศาล ฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นศาลที่สามารถตรวจสอบความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ที่ใช้อำนาจจาก “การกระทำทางรัฐบาล” ได้

2. ข้อเสนอแนะ

อำนาจในการยับยั้งและความรับผิดชอบ

ตามที่กล่าวมาแล้วในบทนี้ ข้อ 1.4 ว่า ประธานวุฒิสภามีอำนาจในการยับยั้งไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ แต่ในความเป็นจริงอำนาจในการยับยั้งมิได้มีอยู่เฉพาะแต่ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น แต่มีปรากฏอยู่ในทุกขั้นตอนของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ อำนาจในการยับยั้งสามารถ แบ่งได้เป็น 3 ช่วงด้วยกัน ดังนี้

- ช่วงการสรรหา ตัวอย่างเช่น กรณีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะต้องพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อที่มีที่มาจาก (3) และ (4) ของมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 อันเป็นการตรวจสอบในเนื้อหาของผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น จำนวนสองคน รวมทั้งตรวจสอบกระบวนการสรรหาว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาแล้ว ก็จะเห็นได้แล้วว่า ในช่วงดังกล่าวคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถใช้อำนาจยับยั้งในส่วนที่ตนรับผิดชอบได้เช่นกัน

- ช่วงการให้ความเห็นชอบ ซึ่งเป็นอำนาจของวุฒิสภา โดยก่อนพิจารณาให้ความเห็นชอบ วุฒิสภาก็จะตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอันเป็นการตรวจสอบในเนื้อหา โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบดุลพินิจของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็จะไม่ให้ความเห็นชอบ ก็คือ การใช้อำนาจยับยั้งทางหนึ่งแล้ว และต้องร่วมกันพิจารณาตรวจสอบด้วยว่ากระบวนการให้ความเห็นชอบของสภาของตนถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ เช่น ในขณะลงมติมีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่ และมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งของผู้ที่มาประชุมเป็นเสียงเห็นชอบหรือไม่ หรือลงคะแนนโดยลับหรือไม่ ซึ่งหากวุฒิสภาตรวจสอบแล้วเห็นว่า กระบวนการให้ความเห็นชอบของสภาตนไม่ถูกต้อง ก็อาจดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องเสียก่อนที่จะเสนอต่อประธานวุฒิสภาต่อไป

- ช่วงก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ช่วงนี้เป็นอำนาจของผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งก็คือ คนเดียวกันกับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบทั้งเนื้อหาและกระบวนการ ตั้งแต่ต้นว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ โดยมีรายละเอียดของกระบวนการตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ข้อ 3.

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า อำนาจในการยับยั้งย่อมมีอยู่ในทุกช่วงของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวและผู้มีอำนาจในทุกช่วงดังกล่าวย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบอยู่คู่กับอำนาจดังกล่าวด้วย ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าในช่วงใดก็ตามต้องตระหนักถึงอำนาจที่จะมาพร้อมกับความรับผิดชอบนั้นด้วย หากจะมีความรับผิดชอบเฉพาะแต่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้นไม่



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กำธร กำประเสริฐ และมัลลิกา พิณีจันทร์ หลักกฎหมายเอกชน (PRINCIPLES OF PRIVATE LAW) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย (ฉบับสมบูรณ์)*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เดือน บุญนาค และไพโรจน์ ชัยนาม. (2477). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: นิติสาส์น.
- ชงทอง จันทรางศุ. (2548). *พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: เอส.ซี.พี.รีนทร์แอนด์แพค.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2517). *รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2517*.
- นายจเร พันธุ์เปรื่อง. (2542). *พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐสภาสาร*, 47 (6).
- นิธิ เอียวศรีวงศ์, บทความเรื่อง “ความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์: จาก นิธิ เอียวศรีวงศ์ ถึงคาร์ล ชมิตต์ (3)”, โดยแพทย์ พิจิตร อ่างถึง ศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การรับสนองพระบรมราชโองการ : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=140>.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2556). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- _____. (2549). *การยกเลิกสิทธิเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล*, รายงานผลการวิจัยเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2550). *พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบาหมีนอกรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: openbooks.
- _____. (2550). *อะไรคือ ตัดสินในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์*. หนังสือพิมพ์

- ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน 2550.
- ปิยะวรรณ ปานโต: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์,
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระมหากษัตริย์>.
- ประมวล รุจนเสรี. (2548). *พระราชอำนาจ* กรุงเทพฯ: สุเมธ รุจนเสรี.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2550). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พุทธชาติ ทองแถม. *ผู้ส่งนามรับสนองพระบรมราชโองการ* : <http://kpi2.kpi.ac.th/wiki/index.php/ผู้ส่งนามรับสนองพระบรมราชโองการ>.
- ภททธี นิลสนิท. (2554). ใน พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์. *คูลพาท* เล่มที่ 1 ปีที่ 58 มกราคม – เมษายน 2554.
- ภัทรวดี ชินชนะ : *สมบูรณาญาสิทธิราชย์*, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมบูรณาญาสิทธิราชย์>
- มานิตย์ จุมปา. (2555). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)* เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มติชนสุดสัปดาห์ฉบับประจำวันที่ 11-17 มีนาคม 2554.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง.
- รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล, *สถาบันกษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย*
<http://midnightuniv.org/%e0%b8%aa%e0%b8%96%e0%b8%b2%e0%b8%9a%e0%b8%b1%e0%b8%99%e0%b8%81%e0%b8%a9%e0%b8%b1%e0%b8%95%e0%b8%a3%e0%b8%b4%e0%b8%a2%e0%b9%8c%e0%b9%83%e0%b8%99%e0%b8%a3%e0%b8%b0%e0%b8%9a%e0%b8%ad%e0%b8%9a%e0%b8%9b>.
- วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณ โฉ. (2520). *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520*. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว,
<http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=27&chap=2&page=t27-2-infodetail02.html>.
- หยุด แสงอุทัย. (2511). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511*
- อมร รักษาสัตย์. (2543). *ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* กรุงเทพฯ: การ์นด์การพิมพ์.
- องคมนตรี. ประวัติความเป็นมา <http://www.ohm.go.th/th/privy/privy-history>.
- Ascención Elvira Facultad de Derecho Universidad Carlos III. *The Monarchy in Spain*.

Barcelona, 2010.

A Guide to Prorogation, BBC News, 7 November 2006.

Bagehot, Walter; (1873). *The English Constitution*.

Barnett, Hilaire. (2009). *Constitutional & Administrative Law* (7th ed.). Routledge-Cavendish.

Crabbe, V.C.R.A.C. (1994). *Understanding Statutes*. Cavendish Publishing.

Durkin, Mary; Gay, Oonagh (21 December 2005), *The Royal Prerogative*, House of Commons Library.

Durkin, Mary; Gay, Oonagh *The Royal Prerogative*, House of Commons Library.

Dyer, Clare (21 October 2003), "Mystery lifted on Queen's powers", Guy Seidman, *The Origins of Accountability : Everything I know about sovereign immunity, I learned from King Henry III*.

Herbert Broom. (1845). *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated*, (London, A. Maxwell and Son 1845).

<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/public-administration-select-committee/pasc-19/>.

<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>.

<http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience/>.

<http://www.parliament.uk/about/how/occasions/stateopening/>.

<http://www.theguardian.com/politics/2003/oct/21/uk.freedomofinformation>.

Peter Leyland. (2006). *The UK Case Convention, Constitutional Power and Constitutional Practice*.

PASC Publishes. (2002). *Government Defence of its Sweeping Prerogative Powers*, UK Parliament.

The Queen's working day > Evening, <http://www.royal.gov.uk/HMTheQueen/DayInTheLife/TheQueensworkingday/Evening.aspx>.

Ugo Bruschi and Davide Rossi. (1832). *What is the English Constitution? The Answer of John James Park in the Crucial Year 1832*.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายสิทธิวรชัย ศรีไหม
วัน เดือน ปี เกิด	9 ตุลาคม 2512
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2547 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นิติศาสตรมหาบัณฑิต ปีการศึกษา 2558 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ตำแหน่งทางราชการ	นิติกรชำนาญการ
ตำแหน่งปฏิบัติราชการ	รองเลขานุการคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาแผนการปฏิรูป กิจการตำรวจ ในคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

