

**พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชกับ
ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (1)**

**King Bhumibol Adulyadej and the Tradition of
Administration of Democracy with the King as
Head of State (1)**

เจษฎ์ โทณะวณิก*

Jade Donovanik

บทคัดย่อ

ประเทศต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีประเพณีการปกครองด้วยกันทั้งนั้น ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะปกครองด้วยระบอบใด สำหรับประเทศไทยเรานั้นก่อนหน้าปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เรามีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาจนเมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศเราก็ได้เปลี่ยนเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งบางทีก็เรียกว่าระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของประเทศชาติบ้านเมืองเรา เรามีประมุขของชาติเป็นพระมหากษัตริย์มาช้านาน อาจจะเรียกได้ว่าตลอดประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชนชาติไทย ซึ่งพระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นประมุขของชาติภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือทรงเป็นประมุขของชาติภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

* ผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Qualified Person, Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University.

Corresponding author, e-mail : jade_donavanik@gmail.com

ยาวนานที่สุด และนับถึงปัจจุบันทรงเป็นประมุขของรัฐในระบอบนี้ยาวนานที่สุดของโลกด้วย คือ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ล้นเกล้ารัชกาลที่ ๙ ของปวงชนชาวไทย โดยที่ตลอดรัชสมัยของพระองค์ท่านอันเป็นเวลายาวนานถึง ๗๐ กว่าปี ได้ทรงแสดงถึงการเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเข้าพระทัย และทรงสามารถปฏิบัติได้อย่างบริบูรณ์ในประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่บทความนี้จะได้กล่าวถึงเป็นการเฉพาะ คือ การทรงดำรงพระองค์อยู่ในภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างไม่เคยทรงละเมิดบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงทรงธำรงรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งรัฐธรรมนูญหรือหลักแห่งรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) อย่างเคร่งครัด และได้ทรงอธิบายถึงการใช้มาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นที่รู้จักกันคือ มาตรา ๗ ที่ระบุว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งมีนัยที่ผู้คนตีความกันผิดและใช้อย่างไม่ถูกต้องอยู่หลายคำรบ แต่ด้วยพระมหากรุณาธิคุณของล้นเกล้ารัชกาลที่ ๙ พระองค์ท่านได้ทรงอธิบายหลักดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งบทความนี้ได้อัญเชิญมาลงไว้ให้ได้ศึกษากัน นอกจากนี้ยังได้อัญเชิญกระแสพระราชดำรัสของพระองค์ท่านในเรื่องหลักพระมหากษัตริย์ไม่อาจมีความผิดได้ (The King can do no wrong.) ที่ได้ทรงสอนไว้อย่างแจ่มชัดไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และเป็นเช่นที่ปราชญ์ระดับโลกทั้งหลายได้บอกสอนเอาไว้เพื่อให้อาณาประชาราษฎร์ได้ทราบว่หลักดังกล่าวนั้นเป็นอย่างไร พระองค์ท่านทรงดำรงตนภายใต้หลักดังกล่าวอย่างไร และหลักเช่นนั้นเชื่อมโยงอย่างไรกับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หลักการเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทรงประพฤติปฏิบัติอย่างสมบูรณ์มาตลอดรัชสมัยของพระองค์ท่าน

คำสำคัญ : พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช, ล้นเกล้ารัชกาลที่ ๙, รัฐธรรมนูญ, ประเพณีการปกครอง, พระมหากษัตริย์ไม่อาจมีความผิดได้, พระราชดำรัส

Abstract

All the countries have their own tradition of administration irrespective of the type of regime of administration. For Thailand, prior to B.E. 2475 (1932), we have the regime of administration of absolute monarchy until subsequent to the revolutionized of that regime in B.E. 2475 (1932), our country changed into the regime of democracy with the king as the head of state or sometimes this regime is called constitutional monarchy of which throughout the time of the Thai nation, we have ever had kings as our head of state, perhaps it can be said that we have had kings throughout our history. The king which had been on the throne as the head of state under the constitution or the head of state of the regime of democracy with the king as head of state for the longest time and hitherto is the longest reigning monarch of the said regime for the longest time in the world is King Bhumibol Adulyadej, King Rama the Ninth of Thailand. Throughout the reigning time of his majesty which was more than 70 years, his majesty has shown to be the king who understood and was able to practice perfectly within the tradition of administration of democracy with the king as head of state of which this article will be addressing in particular which is that his majesty maintained himself under the constitution without having violate any provisions of the constitution ever including the conservation of the constitutional convention strictly and was able to clearly delineate the way in which the article of the constitution relating to the tradition of administration of democracy with the king as head of state of which under the Constitution of B.E. 2540 (1997) and the Constitution of

B.E. 2550 (2007) was famously known as Article 7 which stated “If the is no provision of this constitution to be applied to any such case, the said case shall be decided in accordance with the tradition of administration of democracy with the king as head of state” that hid inside it the meaning that people had wrongly interpreted and used it ineligibly in many occasions. However, with the extreme clemency of his majesty King Rama the Ninth, his majesty explained the said doctrine unambiguously of which this article respectfully engages into its content. Moreover, this article also respectfully engages his majesty royal address on the doctrine of the King can do no wrong that his majesty taught vividly, constitutionally, and practically on the same verge as those world renowned philosophers had presented in order for his subjects to know what that doctrine is about, how his majesty sustained himself under such doctrine, and how that doctrine links to the tradition of administration of democracy with the king as head of state. All these doctrines were perfectly practiced throughout the reigning time of his majesty King Bhumibol Adulyadej

Keywords : King Bhumibol Adulyadej, King Rama the Ninth, constitution, tradition of administration, King can do no wrong, royal address

บทนำ

ในบ้านเมืองหนึ่งย่อมมีประเพณีมากมาย ทั้งประเพณีทั่วไปและประเพณีเฉพาะ เช่น ประเพณีการเมืองการปกครอง บรรดาประเพณีทั้งหลายมีตั้งแต่ประเพณีที่เป็นสิ่งสืบทอดใช้กันมาสำหรับประชาชนทั่วไปจนไปถึงประเพณีเกี่ยวกับกิจการงานสำคัญหรือเกี่ยวพันกับบุคคลสำคัญของบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเพณีที่

เกี่ยวข้องกับประเทศโดยรวม ซึ่งประเพณีเหล่านี้ก็มักจะเกี่ยวพันถึงประมุขแห่งรัฐในฐานะที่เป็นผู้นำสูงสุดของประเทศ ในส่วนของประเทศไทยของเราก็มีประเพณีเช่นว่าอยู่ไม่น้อย ส่วนใหญ่ประเพณีเหล่านี้เป็นสิ่งที่สืบทอดกันมาแต่โบราณนับตั้งแต่เรามีการปกครองแบบราชาธิปไตย (monarchy) หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) จนเมื่อถึงกาลเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเพณีการเมืองการปกครองจำนวนหนึ่งก็ได้ถูกแปลงเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนประเพณีอีกจำนวนหนึ่งก็แฝงอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งรัฐธรรมนูญหรือหลักแห่งรัฐธรรมนูญ (constitutional convention)

ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) นั้น ขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งรัฐธรรมนูญหรือหลักแห่งรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะเชื่อมโยงกับพระมหากษัตริย์อย่างมีนัยสำคัญ และบรรดาประเพณี หรือหลักเหล่านี้จะถูกใช้ได้อย่างสมบูรณ์และถูกต้องหรือไม่ล้วนขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ ซึ่งในบทความนี้จะได้นำเสนอถึงหลักอันเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสองหลักคือ หนึ่ง การวินิจฉัยกรณีที่ไม่มียกเว้นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับแก่การใดตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และสอง หลักพระมหากษัตริย์ไม่อาจมีความผิดได้ (The King can do no wrong.) โดยนำเสนอให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงดำรงพระองค์ภายใต้หลักทั้งสองอย่างบริบูรณ์พร้อมและทรงสามารถหลอมรวมหลักทั้งสองเข้าด้วยกันอย่างสมบูรณ์ตลอดพระชนม์ชีพของพระองค์ รวมถึงได้ทรงอธิบายและทรงบอกสอนถึงหลักทั้งสองนั้นไว้อย่างชัดเจน เป็นที่เข้าใจง่าย และเป็นสิ่งที่ปวงชนทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นชนชาวไทยหรือชาวต่างชาติจะสามารถน้อมนำพระบรมราโชวาทและกระแสพระราชดำรัสของพระองค์ท่านในหลักทั้งสองหลักดังกล่าวมาใส่เกล้าใส่กระหม่อมเพื่อเป็นตะเกียงแห่งปัญญาสำหรับที่จะทำความเข้าใจและช่วยธำรงไว้ซึ่งหลักดังกล่าวสืบต่อไป อันเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้แห่งองค์พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

มหาภูมิพลอดุลยเดช ถิ่นเกล้ารัชกาลที่ ๙ ของปวงชนชาวไทย ที่ได้ทรงมอบไว้ให้กับประเทศไทยและโลกเสมอมาและจะสถิตยอยู่กับพวกเราตลอดไป

ประเพณีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ

เมื่อพูดถึงประเพณีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ สิ่งที่คุณร่วมสมัยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาจะรู้สึกคุ้นเคยคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่อยู่ในบททั่วไปมาตราหนึ่ง ซึ่งบัญญัติในรัฐธรรมนูญสองฉบับหลัง ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ล้วนอยู่ในมาตราเดียวกัน คือ มาตรา ๗ โดยมาตราดังกล่าวบัญญัติเอาไว้เป็นข้อความสั้นๆ ดังนี้ “มาตรา ๗ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่การใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ครั้งหนึ่งผู้เขียนได้เขียนถึงการปรากฏอยู่ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยประเพณีการปกครอง หรือที่คุ้นหูกันในระยะหลังว่า “มาตรา ๗” ในลักษณะต่างๆ ในบทความชื่อ “ประเพณีการปกครองในรัฐธรรมนูญ”^๑ ดังนี้

“เรามักจะพูดกันอยู่เสมอถึงความเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) ของรัฐธรรมนูญ และมักจะมุ่งมองไปที่ว่ารัฐธรรมนูญนั้นคือกฎหมาย ซึ่งนั่นเป็นเพียงส่วนเดียวของความเป็นรัฐธรรมนูญ (constitutionalism) เนื่องจากในความเป็นรัฐธรรมนูญนั้นมีส่วนที่เป็นกฎหมาย (constitutional law) กับส่วนที่เป็นประเพณีการปกครองหรือหลักแห่งรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) หลอมรวมกันอยู่ ซึ่งส่วนที่เป็นประเพณีการปกครองหรือหลักแห่งรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นส่วนที่ดำรงอยู่ (subsist)

^๑ เจษฎ์ โทณะวณิก “ประเพณีการปกครองในรัฐธรรมนูญ” หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์ ฉบับวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ในบทบัญญัติอันเป็นลายลักษณ์อักษรในทุกถ้อยคำและยังครอบคลุมอยู่เหนือ (preempt) ส่วนที่เป็นกฎหมายนั้นอีกด้วย แต่เรามักจะไม่ค่อยได้พูดถึงกัน แม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญเองก็เพิ่งจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับประเพณีการปกครองภายหลังจากการตรารัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๒๗ ปี บทบัญญัติที่อ้างถึงประเพณีการปกครองปรากฏขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ในมาตรา ๒๐ ความเป็นเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดๆ ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวแก่การวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคก่อนเกิดขึ้นในวงงานของสภา หรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี ขอให้สภาวินิจฉัยให้สภาวินิจฉัยชี้ขาด'

บทบัญญัติเช่นว่านี้หายไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และมาปรากฏอีกครั้งในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ในมาตรา ๒๒ โดย 'สภา' นั้นได้เพิ่มเติมเป็น 'สภานิติบัญญัติแห่งชาติ' ต่อมาบทบัญญัติเช่นว่านี้ได้หายไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาปรากฏในฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๙ ในมาตรา ๒๕ โดย 'สภานิติบัญญัติแห่งชาติ' เปลี่ยนเป็น 'สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน' แต่เมื่อมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๐ ก็กลับไปใช้ 'สภานิติบัญญัติแห่งชาติ' อีก โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ บทบัญญัติเช่นว่าก็หายไปอีก แล้วมาปรากฏในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยยังคงเป็นมาตรา ๓๐ และมีถ้อยคำเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๐ แต่เมื่อมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ บทบัญญัติเช่นว่าก็หายไปอีก จนกระทั่งมาปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ด้วยถ้อยคำที่ต่างไป โดยอยู่ในมาตรา ๗ ความเป็นเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข'

ต่อมาในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ บทบัญญัติ เช่นว่ากลับไปอยู่ในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่มี บทบัญญัติเช่นนี้ โดยไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่เมื่อมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นฉบับปัจจุบันของประเทศไทยเรา บทบัญญัติดังกล่าว ก็กลับมาอยู่ในมาตรา ๗ ด้วยถ้อยคำเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐

บทบัญญัติที่อ้างถึงประเพณีการปกครองนั้น แม้จะไม่ได้มีไว้ หากไม่มี บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับแก่การใด ก็จะต้องใช้ประเพณี การปกครองอยู่นั่นเอง หากเมื่อพิจารณาถึงการมีบทบัญญัติเช่นนี้ ไว้ในรัฐธรรมนูญต่างๆ ของประเทศไทยเรา ก็คงจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติ ดังกล่าวมุ่งไปที่ให้ฝ่ายสภา ไม่ว่าจะเป็นเรียกชื่ออย่างไร เป็นผู้วินิจฉัย เมื่อมี สภาเดียว ก็คงจะเป็นสภานั้น เมื่อมีสองสภา ก็คงต้องร่วมกัน หากมีสองสภา แต่เหลือสภาเดียว ก็คงจะต้องเป็นสภาที่เหลืออยู่”

บทความที่ยกมานี้เขียนเอาไว้สองวันหลังจากที่ได้มีการปฏิวัติรัฐประหาร โดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)” ซึ่งนับถึง การเขียนบทความนี้กลุ่มบุคคลดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในฐานะ “คสช.” อยู่ โดยมีอีก หลายสถานะ หนึ่งในสถานะต่างๆ เหล่านั้นคือ เป็นคณะรัฐมนตรีด้วย โดยเหตุ ที่ยกขึ้นมาว่าตามบทบัญญัตินั้นแต่เดิมมุ่งหมายให้สภา ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็น สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว มักจะมีปรากฏอยู่ในธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญชั่วคราว เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญเช่นนั้นมักจะไม่มีบทบัญญัติที่ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงควรเปิดให้มีที่ สำหรับทำให้กฎหมายอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศสามารถที่จะได้รับการนำ มาใช้ในกรณีต่างๆ ที่แม้จะไม่มีบทบัญญัติเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ยังสามารถที่ จะอาศัยประเพณีทำให้ล่วงผ่านสถานการณ์ต่างๆ ไปได้ แต่ในระยะหลัง โดยเฉพาะ ในช่วงของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ บทบัญญัติที่ว่า นี้ก็ได้กลายมาเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญถาวร โดยมีนัยสำคัญซึ่งอาจจะแตกต่าง ไปจากที่เดิมเคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติที่อ้างถึงประเพณีการปกครองนั้น เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เรียกกันว่าเป็น “บ่อดูดช่องว่าง” (loophole closing clause) จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีรายละเอียด และโดยทั่วไปแล้วมักจะไม่ได้เคยมีการใช้หรือมีการใช้น้อยมาก จนอาจจะยังไม่มีบรรทัดฐานเป็นที่ปรากฏว่าจะต้องใช้ อย่างไร ดังนั้นจึงอาจจะมีผู้ที่บิดเบือนหรือคิดที่จะใช้ไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลดี ต่อบ้านเมืองโดยรวมได้ แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมาด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาท สมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในประเด็น เรื่องราวต่างๆ ของบ้านเมืองให้ลุล่วงไปได้โดยมีทางออกที่จะไม่ทำให้เกิดปัญหา โดย เฉพาะอย่างยิ่ง ไม่เป็นการทำลาย หรือขัดหลักการแห่งความเป็นรัฐธรรมนูญ ดังจะ เห็นได้จากพระราชดำรัส ๒ องค์ หนึ่ง คือ พระราชดำรัสในโอกาสที่พระราชทาน พระบรมราชวโรกาสให้ประธานศาลปกครองสูงสุด (นายอักษราทร จุฬารัตน) นำตุลาการศาลปกครองสูงสุด เฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล วันอังคาร ที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ (อย่างไม่เป็นทางการ) สอง คือ พระราชดำรัสในโอกาสที่ประธานศาลฎีกา (นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ) นำผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม เฝ้าฯ ถวายสัตย์ ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล วันอังคาร ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ (อย่างไม่เป็นทางการ)

พระราชดำรัส ในโอกาสที่พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ประธานศาลปกครอง สูงสุด (นายอักษราทร จุฬารัตน) นำตุลาการศาลปกครองสูงสุด เฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณ ก่อนเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล วันอังคาร ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ (อย่างไม่เป็นทางการ) มีความว่า

“ที่ได้ปฏิญาณนั้นมีความสำคัญมาก เพราะว่ากว้างขวาง หน้าที่ของผู้พิพากษา หน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองมีหน้าที่กว้างขวางมาก ซึ่งเกรงว่าท่านอาจจะนึกว่าหน้าที่ของผู้ที่เป็น

ศาลปกครองมีขอบข่ายที่ไม่กว้างขวาง ที่จริงกว้างขวางมาก

ในเวลานี้ อาจจะไม่ควรจะพูด แต่อย่างเมื่อเช้านี้เอง ได้ยินเขาพูดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และโดยเฉพาะเรื่องเลือกตั้งของคนที่ได้คะแนน ได้แต่ไม่ถึง ๒๐ เปอร์เซ็นต์ แล้วก็เขาเลือกตั้งอยู่คนเดียวซึ่งมีความสำคัญ เพราะว่าไม่ถึง ๒๐ เปอร์เซ็นต์ แล้วก็เขาคนเดียว ในที่สุดการเลือกตั้งไม่ครบสมบูรณ์ ไม่ทราบว่าจะเกี่ยวข้องกับท่านหรือเปล่า แต่ความจริงน่าจะเกี่ยวข้องเหมือนกัน เพราะว่าถ้าไม่มีจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งพอ ก็กลายเป็นว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยดำเนินการไม่ได้ แล้วถ้าดำเนินการไม่ได้ ที่ท่านได้ปฏิญาณเมื่อตะกี้ ก็เป็นหมัน ถึงบอกว่าจะต้องทำทุกอย่าง เพื่อให้การปกครองแบบประชาธิปไตยดำเนินการไปได้ ท่านก็เลยทำงานไม่ได้ และถ้าท่านทำงานไม่ได้ ก็มีทางหนึ่งท่านอาจจะต้องลาออก เพราะไม่ได้มีการแก้ไขปัญหา ไม่ได้แก้ปัญหามีอยู่ต้องหาทางแก้ไขได้ เขาอาจจะบอกว่าต้องไปถามศาลรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่เรื่องของตัว ศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญ ร่างเสร็จแล้วก็ไม่ต้องเกี่ยวข้อง เลยขอรับรองว่าท่านอย่าไปทอดทิ้งความปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองแบบที่จะทำให้บ้านเมืองดำเนินการผ่านออกไปได้

แล้วก็อีกข้อหนึ่ง การที่จะ ที่บอกว่ามีการยุบสภาและต้องเลือกตั้งภายใน ๓๐ วัน ถูกต้องหรือไม่ ไม่พูดเลย ไม่พูดกันเลย ถ้าไม่ถูกก็ต้องแก้ไข แต่ก็อาจจะให้การเลือกตั้งนี้เป็นโมฆะหรือเป็นอะไร ซึ่งท่านจะมี จะมีสิทธิที่จะบอกว่า อะไรที่ควร ที่ไม่ควร ไม่ได้ว่าบอกรัฐบาลไม่ดี แต่ว่าเท่าที่ฟังดู มันเป็นไปได้ คือการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย เลือกตั้งพรรคเดียวคนเดียว ไม่ใช่ทั่วๆไป แต่ในแง่หนึ่งมีคนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งคนเดียว มันเป็นไปได้ ไม่ ไม่ใช่เรื่องของประชาธิปไตย เมื่อไม่เป็นประชาธิปไตย ท่านก็พูดกันเองว่าท่านต้องดูเกี่ยวข้องกับเรื่องของการปกครองให้ดี ตรงนี้

ขอฝาก อย่างดีที่สุดถ้าเกิดท่านจะทำได้ ท่านลาออก ท่านเอง ไม่ใช่
รัฐบาลลาออก ท่านเองต้องลาออก ถ้าทำไม่ได้ รับหน้าที่ไม่ได้ ตะกี้
ที่ปฏิญาณไปดื้อๆ จะเป็นการไม่ได้ทำตามที่ปฏิญาณ

ฉะนั้นก็ตั้งแต่ฟังวิทยุเมื่อเช้านี้ กรณีเกิดที่ ที่นบพิตำ กรณี
ที่จังหวัด อำเภอกาฬสินธุ์ จังหวัดนครราชสีมา อันนั้นไม่ใช่แห่งเดียว
ที่อื่นมีอีกหลายแห่งที่จะทำให้บ้านเมืองล่มจม บ้านเมืองไม่สามารถ
ที่จะ ที่จะรอดพ้นจากสถานการณ์ที่ไม่ถูกต้อง ฉะนั้น ก็ขอให้ท่าน
ไปศึกษาว่า เกี่ยวข้องอย่างไร ท่านเกี่ยวข้องหรือไม่ แต่ถ้าท่านไม่
เกี่ยวข้อง ท่านก็ลาออกดีกว่า ท่านผู้ที่เป็นผู้ได้รับหน้าที่ ท่านเป็นผู้ที่
มีความรู้ เป็นผู้ที่ต้องทำให้บ้านเมืองดำเนินได้ หรือมิฉะนั้นก็ต้องไป
ปรึกษากับท่านผู้พิพากษาที่จะเข้ามาต่อมา ท่านผู้พิพากษาศาลฎีกา
ท่านผู้นี้ก็คงเกี่ยวข้องเหมือนกัน ก็ปรึกษากัน ๔ คน ก็ท่านปรึกษ
กับผู้พิพากษาศาลฎีกาที่จะเข้ามาใหม่ ปรึกษากับท่าน ก็เป็นจำนวน
หลายคนที่มีความรู้ ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ที่มีความและ มีหน้าที่
ที่จะทำให้บ้านเมืองมีชื่อเสียง ฉะนั้นก็ขอฝาก คุณอัคราทร ก็ต้อง
ไปพูดกับสมาชิกอื่นๆ ด้วย ก็จะขอบใจมาก

เดี๋ยวนี้ยุ่ง เพราะว่าถ้าไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีทางจะ
ปกครองแบบประชาธิปไตย มีของเรามีศาลหลายชนิด มากมาย
แล้วมีสภาหลายแบบ และที่ทุกแบบนี้จะต้องเข้ากัน ประองตองกัน
และคิดทางที่จะแก้ไขได้ นี่พูดเรื่องนี้ค่อนข้างจะประหลาดหน่อย
ที่ขอร้องอย่างนี้ แล้วก็ไม่อย่างนั้นเดี๋ยวเขาก็บอกว่าต้องทำตาม
มาตรา ๗ มาตรา ๗ ของ รัฐธรรมนูญ ซึ่งขอยืนยัน ยืนยันว่า
มาตรา ๗ นั้น ไม่ได้หมายถึงให้มอบให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจ
ที่จะทำอะไรตามชอบใจ ไม่ใช่ มาตรา ๗ นั้น พูดถึงการปกครอง
แบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกว่าให้พระมหากษัตริย์
ตัดสินใจทำได้ทุกอย่าง ถ้าทำ เขาจะต้องว่าพระมหากษัตริย์ทำเกิน
หน้าที่ ซึ่งข้าพเจ้าไม่เคยเกิน ไม่เคยทำเกินหน้าที่ ถ้าทำเกินหน้าที่ก็

ไม่ใช่ประชาธิปไตย

เขาอ้างถึงเมื่อครั้งก่อนนี้ เมื่อรัฐบาลของอาจารย์สัญญาธรรมศักดิ์ ตอนนั้นไม่ได้ทำเกินอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตอนนั้นมีสภา สภามีอยู่ ประธานสภา รองประธานสภา มีอยู่ แล้วก็รองประธานสภาทำหน้าที่ แล้วมีนายก ที่สนองพระบรมราชโองการ ได้ตามรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น ไม่ ไม่ได้หมายความว่าที่ทำครั้งนั้น ผิดรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ ตอนนั้นเขาไม่ใช่ นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหมายความว่าตั้งนายกโดยไม่มีกฎเกณฑ์อะไรเลย ตอนนั้นมีกฎเกณฑ์ เมื่อครั้งอาจารย์สัญญาได้รับตั้งเป็นนายก เป็นนายกที่มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ คือ รองประธานสภานิติบัญญัติ นายทวี แรงขำ ดังนั้น ไปทบทวนประวัติศาสตร์หน่อย ท่านก็เป็นผู้ใหญ่ ท่านก็ทราบมี กฎเกณฑ์ที่รองรับ แล้วถึงงานอื่นๆ ก็มี แม้จะที่เรียกว่าสภาสนามม้า ก็หัวเราะกัน สภาสนามม้า แต่ไม่ผิด ไม่ผิดกฎหมาย เพราะท่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนอง นายก รัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับสนองพระบรมราชโองการ ก็สบายใจว่าทำอะไรแบบถูกต้อง ตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่ครั้งนี้เขาจะให้ทำอะไรผิด ผิดรัฐธรรมนูญ ใครเป็นคนบอกก็ไม่ทราบนะ แต่ว่าข้าพเจ้าเองรู้สึกว่ามีผิด

ฉะนั้นก็ขอให้ช่วยปฏิบัติอะไร คิดอะไร ไม่ให้ผิดกฎหมายของรัฐธรรมนูญ จะทำให้บ้านเมืองผ่านพ้นสิ่งที่เป็นอุปสรรคและมีความเจริญรุ่งเรืองได้ ขอขอบใจท่าน”

พระราชดำรัสในโอกาสที่ประธานศาลฎีกา (นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ) นำผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม เผ่าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล วันอังคาร ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ (อย่างไม่เป็นทางการ) ความว่า

“ถ้าจะปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาด้วยความซื่อสัตย์

สุจริต เพื่อความปลอดภัยของประชาชน เมื่อตะกี้พูดกับผู้พิพากษา ศาลปกครองก็ต้องขอให้ เต๋ียวไป ไปปรึกษากับท่าน เพราะว่า ลำคัญที่ผู้พิพากษาทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายที่เป็นผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา เพราะประธานศาลฎีกาเป็นโดยเฉพาะ ในปัจจุบันนี้มี ปัญหาด้านกฎหมายที่สำคัญมาก คือว่าถ้าไม่ได้ปฏิบัติ จะปฏิบัติตาม ที่ท่านได้ปฏิญาณว่าจะทำให้ประเทศชาติปกครองได้โดยแบบ ประชาธิปไตย คือ เวลานี้มีการเลือกตั้งเพื่อให้มีการปกครอง แบบประชาธิปไตยนั่นเอง แต่ถ้าไม่มีสภาที่ครบถ้วน ก็ไม่ใช้การ ปกครองแบบประชาธิปไตย ฉะนั้น ก็ขอให้ไปปรึกษากัน ผู้ที่ มีหน้าที่ในทางศาลปกครอง ในทางศาลอย่างที่มาเมื่อตะกี้ เพื่อที่ จะเป็นครบ เป็นสิ่งที่ครบ แต่ก่อนนี้มี มีอย่างเดียวนีศาลฎีกา ศาล อุทธรณ์ ศาลอาญา ศาลแพ่ง เต๋ียวนี้มีศาลหลายอย่างอันนับไม่ถูก ก็เมื่อมีก็ต้องให้ไปดำเนินการด้วยดี ดังนั้น ก็ขอให้ไปปรึกษากับ ศาลอื่นๆ ด้วย จะทำให้บ้านเมืองปกครองแบบประชาธิปไตย ได้ อย่างไม่ค่อยที่จะให้ขออนายกพระราชทานเพราะขออนายกพระราชทาน ไม่ได้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย

ข้าพเจ้ามีความเดือดร้อนมาก ที่อะอะอะไรก็ขอพระราชทาน นายกพระราชทาน ซึ่งไม่ใช้การปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้าไปอ้าง มาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นการอ้างที่ผิด มันอ้างไม่ได้ มาตรา ๗ มี ๒ บรรทัดว่า อะไรที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญ ก็ให้ปฏิบัติตาม ประเพณีหรือตามที่เคยทำมา ไม่มี เขาอยากจะได้นายกพระราชทาน เป็นต้น จะขออนายกพระราชทานไม่ใช่เป็นเรื่องการปกครองแบบ ประชาธิปไตย เป็นการปกครองแบบ ขอโทษพูดแบบมั่ว แบบ ไม่มี ไม่มีเหตุผล ลำคัญอยู่ที่ท่านที่เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา มีสมองที่ ที่แจ่มใส สามารถ ควรที่จะสามารถที่จะไปคิดวิธี ที่จะปฏิบัติ คือ ปกครองต้องมี ต้องมีสภา สภาที่ครบถ้วน ถ้าไม่ ครบถ้วน เขาว่าไม่ได้ แต่ก็เขา แต่อาจจะหาวิธีที่จะ ที่จะตั้งสภา

ที่ไม่ครบถ้วน และทำงาน ทำงานได้ ก็รู้สึกว่ามีอย่างที่ว่า ต้องขอโทษอีกทีนะ ใช้คำว่ามั่ว ไม่ถูก ไม่ทราบใครจะทำมั่ว แต่ว่าปกครองประเทศมั่วไม่ได้ ที่จะคิดอะไรแบบ แบบว่าทำปดๆ ไป ให้เสร็จๆ ไป ถ้าไม่ได้ เขาก็โยนให้พระมหากษัตริย์ทำ ซึ่งยิ่งร้ายกว่าทำมั่วอย่างอื่น เพราะพระมหากษัตริย์ ไม่ ไม่มีหน้าที่ที่จะไปมั่ว ก็เลยขอร้องฝ่ายศาลให้คิดช่วยกันคิด

เดี๋ยวนี้ประชาชน ประชาชนทั่วไปเขาหวังในศาล โดยเฉพาะศาลฎีกา ศาลอื่นๆ เขายังบอกว่าศาล ขึ้นชื่อว่า เป็นศาลดี ยังมีความซื่อสัตย์สุจริต มีเหตุมีผล และมีความรู้ เพราะท่านได้เรียนรู้กฎหมายมา และพิจารณาเรื่องกฎหมายที่จะต้องศึกษาดีๆ ประเทศชาติจึงจะรอดพ้นได้ ถ้าไม่ทำตามหลักกฎหมายหลักของการปกครองที่ถูกต้องประเทศชาติไปไม่รอด อย่างที่เป็นอยู่เดี๋ยวนี้ เพราะว่าไม่มี ไม่มีสมัชชิกสภาถึง ๕๐๐ คน ทำงานไม่ได้ ก็ต้องพิจารณาดูว่า จะทำยังไงสำหรับให้ทำงานได้

จะมาขอให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตัดสิน เขาอาจจะว่า รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์เป็นคนลงพระปรมาภิไธย จริง แต่ลงพระปรมาภิไธยก็เดือดร้อน แต่ว่า ในมาตรา ๗ นั้น ไม่ได้บอกว่ามีพระมหากษัตริย์สั่งได้ ไม่มี ลองไปดู มาตรา ๗ เขาเขียนว่า ไม่มีการบัพัญญัติแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกว่ามีพระมหากษัตริย์ที่จะมาสั่งการได้ แล้วก็ขอยืนยันว่าไม่เคยสั่งการอะไรที่ไม่มีกฎหมายของบัพัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย พระราชบัญญัติต่างๆ ทำถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกอย่างอย่างที่เขาสอบบอกว่าให้มี ให้พระราชทานนายกพระราชทาน ไม่เคยไม่เคยมีข้อนี้ มีนายกแบบมีการรับสนองพระบรมราชโองการอย่างที่ถูกต้องทุกครั้ง

มีคนเขาก็อาจจะมา มาบอกว่าพระมหากษัตริย์

รัชกาลที่ ๙ เน้นทำตามใจชอบ ไม่เคยทำอะไรตามใจชอบ ตั้งแต่เป็นมามีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แล้วก็ทำมาหลายสิบปี ไม่เคยทำอะไรตามใจชอบ ถ้าทำไปตามใจชอบ ก็เข้าใจว่าบ้านเมืองล่มจมไปนานแล้ว แต่ตอนนี้เขาขอให้ทำตามใจชอบ แล้วเวลาถ้าเขา ถ้าทำตามที่เขาขอ เขาก็จะต้อง ต้องด่าว่านินทาพระมหากษัตริย์ว่าทำตามใจชอบ ซึ่งไม่ใช่กลัว ถ้าต้องทำก็ต้องทำ แต่ว่ามันไม่ต้องทำ ต้องวันนี้

นะอยู่ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็น เป็นสำคัญที่จะบอกได้ ศาลอื่นๆ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลอะไร ไม่มีข้อที่จะอ้างได้มากกว่าศาลฎีกา เพราะว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่จะมีสิทธิที่จะพูด ที่จะตัดสิน ฉะนั้น ก็ขอให้ท่านได้ไปพิจารณา ดู กลับไปพิจารณา ไปปรึกษากับผู้พิพากษาศาลอะไรอื่นๆ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ว่าควรจะทำอะไร ต้องรีบทำ ไม่อย่างงั้นบ้านเมืองจะต้องล่มจมพอดีตะก็ดู ดูทีวี มีเรือหลายหมื่นตันโดนพายุ จมลงไป ๔,๐๐๐ เมตรในทะเล เขายังต้องดูว่าเรื่อนั้นลงไปอย่างไร เมืองไทยจะจมลงไปลึกกว่า ๔,๐๐๐ เมตร แล้วก็กู้ไม่ได้ กู้ไม่ขึ้น ฉะนั้นท่านเองก็จะเท่ากับจมลงไป ประชาชนทั่วไปที่ไม่รู้โอ้โหน้อเหน้ก็จะ จมลงไปด้วยในมหาสมุทร เดียวนี้เป็นเวลาที่วิกฤตที่สุด ที่สุดในโลก

ฉะนั้นท่านก็มีหน้าที่ ที่จะปฏิบัติ ปรึกษากับผู้ที่มีความรู้ เพื่อที่จะเขาเรียกว่ากู้ชาตินั้นแหละ อะอะอะไรก็กู้ชาติ กู้ชาติ กู้ชาตินั้นนะ เดียวนี้มันยังไม่ได้จม ทำไม่คิดถึงจะไปที่กู้ชาติ แต่ว่าป้องกันไม่ให้จมลงไปแล้วเราจะต้องกู้ชาติจริงๆ แต่ถ้าจมลงไปแล้ว กู้ชาติไม่ได้ จมไปแล้ว ฉะนั้นก็ไปพิจารณา ดูดีๆ ว่าควรจะทำอะไร ถ้าทำได้ ปรึกษาหารือกันได้จริงๆ ประชาชนทั้งประเทศ และประชาชนทั่วโลกจะอนุโมทนา อาจจะเห็นว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาในเมืองไทยยังมี เรียกว่ายังมีน้ำยา และเป็นคนที่มีความรู้ และตั้งใจที่จะกู้ชาติจริงๆ ถ้าถึงเวลา

ก็ขอขอบใจท่านที่ตั้งอกตั้งใจที่จะทำหน้าที่ แล้วก็ทำหน้าที่ดีๆ

อย่างนี้ บ้านเมืองก็รอดพ้น ไม่ต้องกลัว ขอขอบใจที่ท่านพยายามปฏิบัติโดยดี แล้วประชาชนจะอนุโมทนา ขอใจแทนประชาชนทั่วทั้งประเทศที่มีผู้พิพากษาศาลฎีกาที่เข้มแข็ง ขอใจ ขอให้ท่านสามารถที่จะปฏิบัติงานด้วยดี มีพลานามัยแข็งแรง ต่อสู้ ต่อสู้ชนะ ต่อสู้เพื่อความดี ต่อสู้เพื่อความยุติธรรมในประเทศ ขอขอบใจ”

เมื่อได้ฟังกระแสพระราชดำรัสทั้งสององค์ดังที่ได้ยกมานั้น ผู้เขียนซึ่งได้เคยเข้าใจผิดถึงประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในเรื่องเกี่ยวกับการโปรดเกล้าฯ บุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวโดยเฉพาะ คือ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ โดยได้เขียนบทความโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จึงได้เขียนบทความที่นำมาลงไว้ด้านล่างนี้ เพื่อเป็นการน้อมเกล้าน้อมกระหม่อมนำพระบรมราโชวาททั้งสององค์ดังกล่าวมาเตือนเหนือเกล้าเหนือกระหม่อม และเพื่อเป็นการกราบพระบาทลูกเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทโดยโศลกไปด้วย โดยบทความนั้นชื่อว่า “มาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”^๒ อันมีใจความที่ท่านจะได้อ่านต่อไปนี้

“คิดว่าทุกวันนี้แทบไม่มีใครที่ไม่เคยได้ยินคำว่า “มาตรา ๗” เนื่องจากเป็นสิ่งที่ถูกใช้บ่อยมาก และได้ถูกหยิบยกขึ้นมาถกกันไปถกกันมา เพื่อให้มาตรา ๗ ก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามที่จะปรารถนากันไปได้ แต่กระแสพระราชดำรัสที่พวกเราชาวไทยทุกคนล้วนรับใส่เกล้าใส่กระหม่อมมาเมื่อ ๒ วันก่อนก็คือ”

“มาตรา ๗ ไม่ได้หมายถึง มอบให้พระมหากษัตริย์ มีอำนาจที่จะทำอะไรตามชอบใจ ไม่ใช่ มาตรา ๗ พูดถึงการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกว่า ให้พระมหากษัตริย์ตัดสินใจทำทุกอย่าง ถ้าทำ เขาก็จะต้องว่าพระมหากษัตริย์ทำเกินหน้าที่ ซึ่งข้าพเจ้าไม่เคยขอ ไม่เคยทำเกินหน้าที่ ถ้าทำเกิน

^๒ เจษฎา โทณะวณิก “มาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙

หน้าที่ที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย เขาอ้างถึงเมื่อครั้งก่อนนี้ เมื่อรัฐบาลของอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ตอนนั้นไม่ได้ทำเกินอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตอนนั้นมีสภา สภามีอยู่ ประธานสภา รองประธานสภา มีอยู่ แล้วก็รองประธานสภาทำหน้าที่ แล้วมีนายกฯ ที่สนองพระบรมราชโองการได้ ตามรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น ไม่ได้หมายความว่าที่ทำครั้งนั้นผิดรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ ตอนนั้นก็ไม่ใช่นายกพระราชทาน นายกพระราชทานหมายความว่า ตั้งนายกโดยไม่มีความเห็นอะไรเลย ตอนนั้นมีความเห็น

ผมเองเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๔ ได้เขียนบทความเรื่อง ‘ย้อนรอยนายกรัฐมนตรี โดยมีใจความตอนหนึ่งว่า ‘ภายหลังจากสิ้นสุดสมัยของจอมพลสฤษดิ์ จอมพลถนอมก็ได้กลับเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ตุลา ๒๕๑๖ ขึ้นจึงทำให้ประเทศไทยเราได้มีนายกรัฐมนตรีพระราชทาน ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นนายกรัฐมนตรีพระราชทานโดยแท้ คนแรกและคนเดียวของประเทศไทย ซึ่งแม้จะมีนายกรัฐมนตรีพระราชทานคนต่อไปตามที่หลายฝ่ายได้มุ่งหวัง หรือคาดคะเนไว้ก็ตามก็จะไม่เหมือนอย่างในกรณีของท่านศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเข้ารับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๒ โดยการรับพระบรมราชโองการเข้ามาดัดวันปิ่น’ และอีกครั้งเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ ได้เขียนบทความเรื่อง ‘ใครจะเป็นรายต่อไป’ โดยมีข้อความประโยคหนึ่งว่า ‘ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทยเรา จวบจนถึงศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีพระราชทานขนานแท้ในสถานการณ์หมุนเวียนเปลี่ยนไปอย่างไรบ้าง’ ซึ่งเป็นการกระทำไปโดยปราศจากความรอบคอบในการสืบค้น ศึกษา และตีความ

จากการฟังพระราชดำรัสเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ ทำให้เข้าใจว่าคำว่า ‘นายกพระราชทาน’ นั้นหมายความว่าอย่างไร

และเพราะเหตุใดศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ จึงไม่ใช้นายกพระราชทาน จึงขออน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมนำพระบรมราชโองการนี้ มาเทิดทูนเหนือเกล้าเหนือกระหม่อม เพื่อนำไปใช้อ้างอิงต่อไปในอนาคต อันเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้

บทบัญญัติของมาตรา ๗ นั้นระบุว่า ‘ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข’ ซึ่งหมายความว่า ต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจนสิ้นเสียก่อน หรือได้นำบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญมาใช้จนไม่มีอะไรเหลือจะให้ใช้อีกแล้ว จึงให้วินิจฉัยตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เมื่อพิจารณา “ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ในส่วนของประเทศไทยเรานั้น ก็ต้องพิจารณาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เรื่อยมาจนกระทั่งถึง พ.ศ. ปัจจุบัน เนื่องจากก่อนหน้านี้เราไม่เคยมีประเพณีเช่นว่า เพราะประเทศไทยเราปกครองโดยระบอบราชาธิปไตย หรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวกับการถอดถอนหรือการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยังไม่เคยมีการกระทำโดยไม่มีอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญมาก่อนเลย

หากไม่มีประเพณีเช่นว่าในประเทศไทยเรา บทบัญญัติที่ว่า “ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จะตีความไปได้ถึงต้นกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขคือ ประเทศอังกฤษได้หรือไม่

ถ้าตีความโดยให้ประเพณีนั้นไปได้ไกลถึงต้นตอก่อนกำเนิดของระบอบนี้ในประเทศอังกฤษ ลองมาดูกันว่าเรามีประเพณีเช่นไร โดยเฉพาะในประเด็นที่หลายฝ่ายได้มีการตีความอันอาจจะก่อให้เกิดการระคายเคืองเบี่ยงพระยุคลบาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ประเทศอังกฤษนั้นใช้กฎหมายระบบจารีตประเพณี (Common Law) และยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นจึงอาจจะถือได้ว่าแทบจะทุกอย่างเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญล้วนเป็นจารีตประเพณี ซึ่งตามประเพณีของเขานั้นพระมหากษัตริย์หรือองค์อธิปัตย์ (The Sovereign) จะทรงแต่งตั้ง และปลดคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นๆ ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำความขึ้นกราบบังคมทูล และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นอกจากนั้นโดยพระราชอำนาจของพระองค์ ทรงสามารถที่จะปลดนายกรัฐมนตรีได้โดยพระองค์เอง แต่การกระทำเช่นนั้นอาจจะเป็นการขัดต่อประเพณีนิยม และขนบธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติกันมา เนื่องจากพระมหากษัตริย์พระองค์สุดท้ายที่ปลดนายกรัฐมนตรีโดยพระองค์เองคือ พระเจ้าวิลเลียมที่ ๔ (William IV) ซึ่งทรงปลดลอร์ดเมลเบิร์น (Lord Melbourne) เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๓๔ (พ.ศ. ๒๓๗๗) อย่างไรก็ตาม โดยธรรมเนียมปฏิบัติ ในบางสถานการณ์ นายกรัฐมนตรีก็ต้องลาออก

เมื่อมีความจำเป็นองค์อธิปัตย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของเขานั้นองค์อธิปัตย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ซึ่งโดยทั่วไปก็จะเป็น

ผู้นำของพรรคที่ได้เสียงข้างมากในสภา หากไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากในสภา (ซึ่งโดยระบบของอังกฤษแล้วจะเกิดขึ้นได้ยาก) พรรคต่างๆ ก็สามารถจะรวมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งองค์อธิปัตย์จะทรงแต่งตั้งผู้นำที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาลเหล่านั้นเป็นนายกรัฐมนตรี แม้กระนั้นก็ตามโดยทั่วไปแล้วผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งก็คือ ผู้นำของพรรคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาพรรคที่รวมกัน

กล่าวกันว่า หากมีสถานการณ์ที่มีการยุบสภาโดยพรรคที่มีผู้นำเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เพื่อให้มีการเลือกตั้งที่จะทำให้ตนได้เปรียบในการกลับมาเป็นเสียงข้างมากในสภา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการปฏิเสธการยุบสภานั้น และจะทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พรรคฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาลผสมแทนก็ได้ ซึ่งเท่าที่สืบค้นยังไม่พบว่าประเพณีเดียวกันนี้จะสามารถนำมาใช้กับการที่พรรคเสียงข้างมากในสภาทำการยุบสภาเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งเสียงข้างมากอีกครั้งหนึ่งได้หรือไม่ คงจะต้องศึกษากันต่อไป

เมื่อพิจารณา “ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ของอังกฤษแล้วจะพบว่า หากนำประเพณีของต้นตำรับนี้มาใช้ ก็จะสรุปได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในอันที่จะทรงปลดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง แต่ประเทศอังกฤษก็ได้หันมาใช้ธรรมเนียมปฏิบัติที่นายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตนเองมาเป็นเวลาช้านานแล้ว

ในส่วนของการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้นการจะนำประเพณีของอังกฤษมาใช้เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะใช้บังคับได้ตามความในมาตรา ๗ คงจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากระบบการเลือกตั้ง การได้มา และการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่

แตกต่างกันค่อนข้างมาก และประเพณีในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็คือ หลักแห่งรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของอังกฤษนั่นเอง ดังนั้น หากนำประเพณีของอังกฤษเข้ามาใช้ย่อมจะกลายเป็นการนำระบบมาซ้อนเข้าในระบบ หรือเป็นการนำรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นมาซ้อนเข้าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะอย่างไรก็ดีมาตรา ๗ นั้นยังคงเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทำให้เป็นอื่นไม่

‘ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข’ ของประเทศอังกฤษนั้น แม้พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เอง แต่ในฐานะประมุขตามรัฐธรรมนูญจะทรงยอมรับในการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ซึ่ง วอลเทอร์ เบจฮอท (Walter Bagehot) ผู้เขียนหนังสือด้านรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างสูงสรุปหลักการนี้เอาไว้ว่า “องค์อธิปัตย์ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญจะทรงใช้สิทธิของพระองค์อยู่ ๓ ประการคือ ทรงเป็นผู้ให้คำปรึกษา ทรงเป็นผู้ให้กำลังใจ และทรงเป็นผู้ให้การตักเตือน’

ท่านผู้พิพากษา เฮนรี เบรกตัน ได้เขียนเอาไว้เมื่อ ๗๐๐ กว่าปีก่อนว่าให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในการใช้พระราชอำนาจของพระองค์โดยกฎหมาย ซึ่งจะเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งพระราชอำนาจนั่นเอง และขอให้พวกเราช่วยกันจำไว้ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงด้อยศักดิ์หรือสูงศักดิ์กว่า ‘รัฐธรรมนูญ’

โปรดติดตามต่อในวารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๖๐)