

บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ที่เปลี่ยนแปลงไป)
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
Changes of the provisions regarding Regent in the Constitution
of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

อนุชา อชิรเสนา
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

Anucha Achirasena
Faculty of Political Science and Law, Burapha University
169 Longhaad Bangsaen Road, Saenook, Mueang District, Chonburi, Thailand 20131
e-mail : anucha.achi@gmail.com

Received 7 July 2018, Revised 16 November 2018, Accepted 21 November 2018

บทคัดย่อ

บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเนื้อความซึ่งแตกต่างจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าอย่างมีนัยสำคัญสี่ประการ ประการแรก คือ การบัญญัติว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ “หรือไม่ก็ได้” ประการที่สอง กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ แต่ต่อมาคณะองคมนตรีพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และไม่อาจกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งได้ทันการ คณะองคมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประการที่สาม ได้แก่ การกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนเป็นคณะก็ได้ และประการสุดท้าย คือ การกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฎิญาณตนมาแล้วไม่ต้องปฎิญาณตนอีก

คำสำคัญ: ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ประมุขของรัฐ, พระมหากษัตริย์, พระราชอำนาจ, รัฐธรรมนูญ

Abstract

The provisions regarding Regent in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) are considerably different from those in the previous Constitutions. Firstly, the King may or may not appoint a Regent. Secondly, should it happen that the King has not appointed a Regent or cannot appoint a Regent, but the Privy Council is of the opinion that it is necessary to have a Regent appointed without delay; despite not having the time to properly inform the King and await the royal decision. In such case, the Privy Council shall propose the name of the person as previously determined by the King for such a circumstance to the President of the National Legislative Assembly. The appointment of the proposed person as Regent shall be made through the announcement of the National Legislative Assembly, in the name of His Majesty the King. Thirdly, the Regent appointed may be one person or several persons forming a council. Finally, A Regent who has previously been appointed and made the solemn declaration need not make the solemn declaration again.

Key words: Regent, Head of State, Monarchy, Royal Prerogative, Constitution

1. บทนำ

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Regent) เป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประมุขของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร (Monarchy; Kingdom) ในเวลาที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงบริหารพระราชภาระได้ หรือกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ขึ้นทรงราชย์ เพื่อให้มีผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐต่อเนื่องไปอย่างไม่ขาดสาย โดยหลังจากที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับจะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้เสมอในหมวดพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญไทยนี้ไม่ใช่สิ่งที่สถิตินิ่งอยู่ แต่เป็นสิ่งที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ¹

¹ ผู้ที่สนใจโปรดดู อนุชา อธิรสนา. “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต

ยิ่งไปกว่านั้น หากพิเคราะห์บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่าเนื้อหาของบทบัญญัติในเรื่องนี้มีความแตกต่างจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อย่างมีนัยสำคัญ² บทความนี้จะชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างดังกล่าวมีอะไรบ้าง โดยใช้วิธีการศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Study) และ ประวัติศาสตร์กฎหมาย (Historical Approach) ในการวิเคราะห์

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 18 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	มาตรา 16 ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้น ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
มาตรา 19 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 18 หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ	มาตรา 17 ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 16 หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น แต่ต่อมาคณะองคมนตรีพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และไม่อาจกราบบังคมทูล

สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

² มีข้อสังเกตว่า เดิมทีในร่างรัฐธรรมนูญซึ่งนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 นั้น บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยังคงมีเนื้อหาเช่นเดียวกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมาหลังจากที่มีการออกเสียงประชามติแล้วและผลปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ โดยคะแนนเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ในเวลาต่อมา นายกรัฐมนตรีได้ขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมบางประเด็น ซึ่งหนึ่งในประเด็นที่ว่านี้ก็คือเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวาระหนึ่ง	ให้ทรงแต่งตั้งได้ทันการ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะ ตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แล้วแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
มาตรา 20 ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 และมาตรา 19 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในกรณีที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวาระหนึ่ง หรือในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคสอง ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีไม่ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน	มาตรา 18 ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 17 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่ง หรือในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคสอง ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีไม่ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน
มาตรา 21 ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 18 หรือมาตรา 19 ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภา	มาตรา 19 ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ผู้แทนราษฎรถูกยุบให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาตาม มาตรานี้	<u>แต่งตั้งและปฏิญาณตนมาแล้ว ไม่ต้องปฏิญาณตนอีก</u>

2. ความผันแปรของบทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของประเทศไทย สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระราชโองการ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลผลิตโดยตรงของการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในทางรัฐธรรมนูญหลายเรื่อง หนึ่งในนั้นคือเรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งนี้ หากพิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบความเปลี่ยนแปลงสำคัญ 4 ประการ คือ การกำหนดให้พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้ การจำกัดอำนาจของคณะองคมนตรีและการตัดอำนาจของรัฐสภาในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนเป็นคณะก็ได้ และการกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฏิญาณตนมาแล้ว ไม่ต้องปฏิญาณตนอีก ซึ่งต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงแต่ละประเด็นตามลำดับ

2.1 พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ “หรือไม่ก็ได้”

ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนั้น พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นประเด็นซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญฉบับถาวรกำหนดให้ “พระมหากษัตริย์” ทรงแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของ “รัฐสภา”³

³ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 17

โดยในทางตำรามีคำอธิบายสนับสนุนว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ จึงต้องให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของราษฎรให้ความเห็นชอบก่อน ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรทั้งประเทศได้ให้ความยินยอมผ่านทางรัฐสภาให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศ⁴

ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2534 ถึง พ.ศ. 2560 รัฐธรรมนูญของไทยได้เปลี่ยนไปกำหนดให้ “พระมหากษัตริย์” ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา” อีกต่อไป⁵ เหตุผลที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2534 มองว่า การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นพระราชอำนาจ เป็นเรื่องส่วนพระองค์ ไม่ใช่อำนาจในการเมืองของรัฐสภา และการให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นั้น หากรัฐสภาไม่เห็นชอบก็จะขัดแย้งกันเองกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะของพระมหากษัตริย์⁶ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้รับเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา 16 ด้วยว่า

“ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะทรงแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้น ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”⁷

⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2511), 114.

⁵ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 19 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18 ทั้งนี้ การตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นั้นเกิดขึ้นคู่ขนานกับการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระราชทายาทกรณีพระราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้แล้ว ผู้ที่สนใจโปรดดู อนุชา อธิรเสน, “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 251-260.

⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534: ร. 4/4-4/5.

⁷ มีข้อสังเกตว่า ในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรและปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงใช้อำนาจต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง แต่จะทรงใช้อำนาจตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐที่เป็นผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงในเรื่องนั้น การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์จึงต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign) ซึ่งจะมีผลเป็นการรับรองพระปรมากิโยว่า เป็นพระปรมากิโยอันแท้จริง และแสดงว่าผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมากิโย และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเองที่ต้องรับผิดชอบในกิจการดังกล่าวทั้งในแง่ความถูกต้องทางแบบพิธีและทางเนื้อหาตลอดจนความเหมาะสมของการกระทำ อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรง

หากพิเคราะห์จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติ “เหตุในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” ไว้ 2 กรณี กรณีแรก คือ เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร⁸ และกรณีที่สอง คือ เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ หากมีกรณีเช่นว่านี้เกิดขึ้น โดยปกติรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 นี้เป็นครั้งแรกที่บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ “หรือไม่ก็ได้” ปัญหาที่ต้องพิจารณาจึงมีว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในลักษณะดังกล่าวหมายความว่าอย่างไร เราจะแปลความรัฐธรรมนูญว่า เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้ และถ้ามิได้ทรงแต่งตั้งก็ไม่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เลยใช่หรือไม่ หรือจะแปลความอีกลักษณะหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญได้ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองก่อน แต่จะทรงแต่งตั้งหรือไม่ก็ได้ ถ้ามิได้ทรงแต่งตั้งก็ยังคงดำเนินการให้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยหนทางอื่น

แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น รัฐธรรมนูญไทยบังคับว่าประธานรัฐสภาต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ โดยไม่สามารถขัดทานการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของประธานรัฐสภาในกรณีนี้จึงมีผลให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องรับผิดชอบเฉพาะความแท้จริงของพระปมาภิไธยตลอดจนความถูกต้องในทางแบบพิธีและในทางเนื้อหาเท่านั้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ต้องรับผิดชอบในแง่ความเหมาะสมของการกระทำ กล่าวคือ บุคคลที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งเป็นผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ เป็นสิ่งที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ได้เป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอโดยไม่มีสิทธิคัดค้าน ดู หยุด แสงอุทัย, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515,) 186-187.

⁸ เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่เป็นราชอาณาจักรไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศที่กำหนดว่าจะต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศไทย ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 มาตรา 30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ. 1953 มาตรา 9 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 41 โดยเฉพาะกรณีของประเทศนอร์เวย์นั้น รัฐธรรมนูญมีการกำหนดเป็นพิเศษกว่าประเทศอื่น ๆ ด้วยว่า พระมหากษัตริย์จะประทับอยู่นอกราชอาณาจักรเกินกว่าหกเดือนโดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภาไม่ได้ มิฉะนั้นจะต้องทรงพ้นจากตำแหน่ง ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

⁹ เช่น พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงผนวช, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 73 ตอนที่ 76 (25 กันยายน 2499): 1035-1036.

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าต้องแปลความรัฐธรรมนูญในลักษณะหลัง เพราะหากพิเคราะห์จากรากฐานในทางทฤษฎี จะพบว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อให้มีผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐตลอดเวลาเพื่อให้เกิด “ความต่อเนื่องของตำแหน่ง” เพียงแต่รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้บังคับว่าพระมหากษัตริย์จะต้องทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองเสมอไป กล่าวคือเมื่อจะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองก็ได้ แต่ถ้ามิได้ทรงแต่งตั้งบุคคลใด รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนด “บทสำรอง” เอาไว้แล้วว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ต่อมาคณะองคมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งคณะองคมนตรีก็สามารถดำเนินการเพื่อให้มีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้¹⁰ ทั้งนี้ เราคงไม่อาจแปลความรัฐธรรมนูญว่า ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะการแปลความเช่นนั้นจะทำให้ตำแหน่งประมุขของรัฐขาดผู้ทำหน้าที่ ซึ่งเป็นสภาวะการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาและอาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติได้ เช่น กรณีที่ต้องให้ประมุขของรัฐลงนามในกฎหมายหรือเอกสารราชการต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นรีบด่วน อาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่า ณ ขณะนั้น ใครทำหน้าที่ประมุขของรัฐซึ่งจะเป็นผู้มีอำนาจลงนาม

อย่างไรก็ดี มีบางท่านเห็นว่าการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นพระราชอำนาจโดยแท้ ซึ่งต้องเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะมีหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหรือไม่ เพราะการตั้ง “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” มีลักษณะทำนองเดียวกับการตั้ง “ตัวแทน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นนี้ เพราะ “ตัวแทน” เป็นแนวคิดในทางกฎหมายเอกชนซึ่งมีขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจการค้า กล่าวคือ ในโลกธุรกิจสมัยใหม่ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน ทำให้บุคคลอาจจะไม่สามารถทำกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ตนได้ทุกเรื่องในเวลาเดียวกัน จึงต้องให้บุคคลอื่นทำกิจการบางอย่างแทนตนในบางครั้ง ขณะที่ “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” เป็นแนวคิดในทางกฎหมายมหาชนซึ่งต้องการให้เกิดความต่อเนื่องของตำแหน่ง หากพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงทำหน้าที่ประมุขของรัฐได้ ก็ต้องให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวแทน เพื่อให้มีผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐสืบเนื่องไปอย่างไม่ขาดสาย หยุด แสงอุทัย (พ.ศ. 2451 ถึง พ.ศ. 2522) ซึ่งเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคนหนึ่งของประเทศไทยเคยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ด้วยว่า “ฐานะระหว่างพระมหากษัตริย์กับผู้สำเร็จราชการ ไม่ใช่ฐานะตัวการตัวแทนตามกฎหมายแพ่ง

¹⁰ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 17

ซึ่งตัวแทนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของตัวการ ... แต่เป็นฐานะที่ผู้สำเร็จราชการกระทำรัฐกิจแทนพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติรัฐกิจนั้น ๆ ได้ เพื่อให้ประเทศไทยขาดผู้กระทำหน้าที่พระมหากษัตริย์”¹¹ ทั้งนี้ ตำแหน่งผู้ทำหน้าที่แทนประมุขของรัฐไม่ได้ปรากฏเฉพาะในรัฐที่เป็นราชอาณาจักรเท่านั้น แต่ในรัฐที่เป็นสาธารณรัฐ (Republic) ก็มีตำแหน่ง “รองประธานาธิบดี” (Vice President) ทำหน้าที่ประมุขของรัฐกรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้¹² หรือในบางประเทศอาจกำหนดให้ “ประธานสภาที่สอง” เป็นผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐเป็นการชั่วคราว¹³

2.2 คณะองคมนตรีกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

แม้ว่าโดยหลักแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญไทยก็ได้บังคับว่าพระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เองเสมอไป เพราะบางกรณีพระมหากษัตริย์อาจอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ เช่น กรณีที่พระมหากษัตริย์ขึ้นทรงราชย์ในขณะที่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือแม้พระมหากษัตริย์จะอยู่ในสถานะที่ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ รัฐธรรมนูญไทยก็ได้บังคับว่าจะต้องทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง

เหตุที่กล่าวเช่นนี้เป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จะบัญญัติ “บทสำรอง” เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งได้เอาไว้ โดยกำหนดให้องค์กรอื่นเป็นผู้ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทนพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ก็มีความเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2490 นั้น กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ “รัฐสภา” จะเป็นผู้ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์¹⁴ ต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2492 ได้มีการรื้อฟื้นคณะองคมนตรีกลับมาอีกครั้งหลังจากที่ถูกยกเลิกไปเมื่อคราวที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475¹⁵ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้

¹¹ หยุต แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย, (พระนคร: สำนักงานปะธานิติ, 2489), 136.

¹² ดู รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 2 ข้อ 1 วรรค 6

¹³ ดู รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 7 มาตรา 11 มาตรา 12 และกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 57

¹⁴ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 10

¹⁵ ดู พระบรมราชโองการ ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 49

กำหนดให้ “คณะองคมนตรี” เข้ามาเป็นองค์ร่วมกับ “รัฐสภา” ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กล่าวคือ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งได้ คณะองคมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ¹⁶ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นมองว่ารัฐสภาเป็นสภาการเมือง จึงไม่ควรให้อำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพัง เพราะถ้ายอมให้รัฐสภาทำเช่นนั้น ก็อาจเกิดการช่วงชิงกันหรืออาจเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือบุคคลใด ๆ มาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ อันจะทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขาดความเป็นกลาง ส่วนคณะองคมนตรีนั้นโดยเหตุที่อยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับพระมหากษัตริย์โดยตรง จึงเป็นผู้ที่ทราบดีว่าบุคคลใดมีความซื่อสัตย์ต่อราชบัลลังก์และสมควรได้รับการแต่งตั้ง¹⁷ โดยกฎหมายในลักษณะดังกล่าวได้กลายเป็นต้นแบบให้กับรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาด้วย¹⁸

จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดว่าหากต่อมากองคณะองคมนตรีพิจารณาเห็นว่ามีควมจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และไม่อาจกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งได้ทันการ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะ ตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แล้วแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์¹⁹ ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบัญญัติที่กล่าวมาดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรกที่กำหนด “เงื่อนไขการใช้อำนาจแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของคณะองคมนตรี” เพราะรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้จะกำหนดแต่เพียงว่า กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งได้ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควร

(17 กรกฎาคม 2475): 200-201.

¹⁶ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 20

¹⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2491, 26 กรกฎาคม 2491: 310-312, 320.

¹⁸ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 22 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 20 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18

¹⁹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 17

ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ นั้นหมายความว่า ถ้าปรากฏกรณีซึ่งจะต้องมีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งได้ ย่อมเป็นอำนาจของคณะองคมนตรีที่จะเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปยังรัฐสภาได้ทันที ทว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ คณะองคมนตรีจะดำเนินการดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขสองประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ หนึ่ง ต้องเป็นกรณีที่คณะองคมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และสอง ต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ทันที หมายความว่า ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ และคณะองคมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คณะองคมนตรีจะต้องกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เองก่อน แต่ถ้าหากการกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เองจะไม่ทันการ คณะองคมนตรีจึงจะมีอำนาจเสนอชื่อบุคคลให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้

ข้อสังเกตประการที่สอง กรณีที่เข้าเงื่อนไขที่คณะองคมนตรีจะใช้อำนาจเสนอชื่อบุคคลให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่มี “การจำกัดดุลพินิจของคณะองคมนตรีในการเลือกบุคคลเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” เพราะรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ บังคับว่าคณะองคมนตรีจะต้องเสนอชื่อบุคคลตามลำดับที่พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วเท่านั้น ปัญหาที่น่าคิดจึงมีว่า ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงกำหนดรายชื่อบุคคลใดไว้เลย คณะองคมนตรีย่อมไม่มีอำนาจเสนอชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใช่หรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้หากพิจารณาจากถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงกำหนดรายชื่อบุคคลใดไว้ คณะองคมนตรีย่อมไม่มีอำนาจเสนอชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คณะองคมนตรีจะต้องเสนอชื่อบุคคลที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้ว และการเสนอต้องเสนอ “ตามลำดับ” ที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงกำหนดรายชื่อบุคคลใดไว้เลย รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดบทสำรองไว้อีกชั้นหนึ่งแล้วว่า ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ “ประธานองคมนตรี” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน²⁰ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ประเทศไทยต้องขาดผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐนั่นเอง

²⁰ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง

ข้อสังเกตประการสุดท้าย คือ ปัญหาว่า “รัฐสภา” ยังมีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะองคมนตรีเสนอให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดแต่เพียงว่า ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แล้วแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่กำหนดให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้รัฐสภานั้นจะไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะองคมนตรีเสนอมา อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ถ้าพิเคราะห์จากมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว²¹ จะพบว่ามีบทบัญญัติให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 17 ด้วยเหตุนี้หากตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 17 ประกอบกับมาตรา 156 คงต้องถือว่ารัฐสภายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของคณะองคมนตรีอยู่นั่นเอง

2.3 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้

องค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ซึ่งกำหนดมาโดยตลอดว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากย้อนกลับไปพิจารณารัฐธรรมนูญไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2490 จะพบว่าเคยมีการกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้มาแล้ว²² และหากพิเคราะห์การแต่งตั้งที่เกิดขึ้นในทางความเป็นจริงระหว่าง พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2490 ก็พบว่ามีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งที่เป็นบุคคลคนเดียวและประกอบด้วยบุคคลหลายคนเป็นคณะ เช่น ในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่จะไม่ประทับอยู่ใน

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 156 บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน (1) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 17...”

²² ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 10

ราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2476²³ ต่อมาเมื่อทรงสละราชสมบัติในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2477 สถาปนาผู้แทนราษฎรก็ได้เชิญพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิย์ทิพอาภา ขึ้นทรงราชย์สืบต่อมา แต่โดยเหตุที่ยังทรงพระเยาว์อยู่ จึงมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นเป็นคณะประกอบด้วย พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ เป็นประธาน และสมาชิกอีก 2 คน คือ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิย์ทิพอาภา และเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)²⁴

การที่รัฐธรรมนูญในเวลานั้นกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติโดยเฉพาะเรื่องการลงนามในเอกสารราชการกรณีแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2485 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ได้ลงนามในประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา²⁵ อย่างไรก็ตามการที่นายปรีดีไม่ได้ลงนามในกรณีนี้มีได้กระทบต่อความสมบูรณ์ของประกาศสงคราม เพราะขณะนั้นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มี 3 คน คือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิย์ทิพอาภา เป็นประธาน และสมาชิกอีก 2 คน คือ เจ้าพระยายมราช และนายปรีดี พนมยงค์ โดยในประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ระบุเอาไว้ว่า ในการลงนามในเอกสารราชการนั้น ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างน้อย 2 ท่าน เป็นผู้ลงนาม²⁶ ส่วนอีกกรณีหนึ่งเป็นปัญหาซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2490 โดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลานั้นมี 2 คน คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร เป็นประธาน และสมาชิกอีกคนหนึ่ง คือ พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) ซึ่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งภายหลังการขึ้นทรงราชย์ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชในปี พ.ศ. 2489 เนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์อยู่ จึงทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ โดยประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลานั้นระบุว่า การลงนามในเอกสารราชการ ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองคนเป็นผู้ลงนาม²⁷ แต่ปรากฏว่าในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ได้เกิดการรัฐประหารขึ้น และภายหลังการยึดอำนาจ คณะรัฐประหาร

²³ ดู พระราชกฤษฎีกาตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พุทธศักราช 2476, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 50 (11 มกราคม 2476): 838-839.

²⁴ ดู ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 51 (7 มีนาคม 2477): 1332-1333.

²⁵ ปรีดี พนมยงค์, *โมฆสงคราม*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิปรีดี พนมยงค์, 2558), 213-214. และพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิย์ทิพอาภา, *คำให้การต่อศาลอาชญากรรมสงคราม*, (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2545), 114-115.

²⁶ ดู ประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 58 (16 ธันวาคม 2484): 1821-1822. ประกอบกับ ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 54 (4 สิงหาคม 2480): 871-872.

²⁷ ประกาศตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 63 ตอนที่ 45 (25 มิถุนายน 2489): 420-421.

ได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไปให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงนามประกาศใช้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับปรากฏพระนามของกรมขุนชัยนาทนเรนทรเพียงพระองค์เดียว โดยไม่ปรากฏชื่อของพระยามานวราชเสวีด้วย²⁸

ปัญหาดังที่กล่าวข้างต้น ทำให้ในเวลาต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2492 จึงมีการเปลี่ยนไปกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น²⁹ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นมองว่า ในการทำงานของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งจะต้องมีการลงนามในเอกสารราชการ หากมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนใดคนหนึ่งไม่ยอมลงนาม ย่อมแสดงถึงความไม่เป็นเอกภาพภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ขณะที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวนั้นย่อมสามารถตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยเด็ดขาดและชัดเจน นอกจากนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังมีความเห็นด้วยว่า การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนเป็นความจำเป็นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะในเวลานั้นพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงต้องมีหลายคนเพื่อให้คอยเหนี่ยวนำและป้องกันมิให้คนใดคนหนึ่งเป็นเผด็จการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนอาจไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นอีกต่อไป เพราะโดยปกติพระมหากษัตริย์จะทรงทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้ แต่ต้องทรงฟังคำแนะนำของสภา เมื่อสภาถวายคำแนะนำอย่างไร โดยปกติพระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงโอนอ่อนผ่อนไปตามสภา จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีหลายคน³⁰ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้บัญญัติให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวมาโดยตลอด³¹ จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการย้อนกลับ

²⁸ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่ม 64 ตอนที่ 53 (9 พฤศจิกายน 2490): 1.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 19

³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 45, 10 พฤศจิกายน 2491: 1623-1625.

³¹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 19 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 18

ไปบัญญัติให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2490³²

ปัญหาที่ต้องพิจารณามีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญควรบัญญัติเรื่ององค์ประกอบของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างไร ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ควรเป็นบุคคลคนเดียวหรืออาจประกอบด้วยบุคคลหลายคนเป็นคณะได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ หากพิเคราะห์ในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบจะพบว่ารัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น เบลเยียม มีการบัญญัติอย่างชัดเจนว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้น³³ ขณะที่บางประเทศ เช่น สเปน กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือเป็นคณะบุคคลก็ได้ แต่องค์ประกอบต้องเป็นจำนวนคี่ คือ 1 คน 3 คน หรือ 5 คน³⁴ ซึ่งในทางทฤษฎี การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวหรือหลายคนนั้นต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนด้วยกันทั้งคู่ การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวแม้ด้านหนึ่งจะทำให้เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แต่จุดอ่อนสำคัญก็คือการที่อำนาจการตัดสินใจไปรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลคนเดียว ซึ่งถ้าหากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ไม่มีความละเอียดรอบคอบก็อาจเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น ในอีกด้านหนึ่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนจึงมีข้อดีในแง่ที่การตัดสินใจต่าง ๆ ต้องผ่านการประชุมปรึกษาหารือในหมู่สมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก่อน การตัดสินใจจึงมีความรอบคอบมากกว่า แต่ข้อเสียสำคัญอยู่ตรงที่ความล่าช้า เพราะการตัดสินใจต่าง ๆ ต้องทำการประชุมปรึกษาหารือซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร กรณีที่ต้องตัดสินใจในกิจการซึ่งมีความจำเป็นรีบด่วนหรือฉุกเฉินการตัดสินใจของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็อาจไม่ทันการ ด้วยเหตุนี้ จึงยากที่จะชี้ชัดลงไปว่า การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คนเดียวหรือหลายคนดีกว่ากัน แต่กล่าวได้ว่าหากเป็นการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจมีความจำเป็นต้องให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีหลายคนเพื่อป้องกันมิให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเผด็จการและสถาปนาตนขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ เพราะการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันเองในหมู่สมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ในระบบประชาธิปไตยจะมีความแตกต่างออกไปเพราะพระมหากษัตริย์หาได้มีอำนาจด้วยพระองค์เองไม่ โดยทั่วไปอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นเพียงอำนาจในทางแบบพิธี ความจำเป็นในการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนจึงมีค่อนข้างน้อย

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 16

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 94 วรรคหนึ่ง

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 59 วรรคสาม

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตัดสินใจย้อนกลับไปบัญญัติให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบด้วยบุคคลหลายคนเป็นคณะได้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอว่ารัฐธรรมนูญควรบัญญัติเพิ่มเติมด้วยว่า ให้องค์ประกอบของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นจำนวนคี่เท่านี้ดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน เพราะจำนวนคี่จะทำให้สามารถหาเสียงข้างมากในการลงมติได้ หรือหากจะยอมให้องค์ประกอบของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นจำนวนคู่ ก็ควรระบุผลในทางกฎหมายกรณีที่มีมติออกมาเท่ากันไว้ด้วย เช่น ระบุว่าหากมีมติออกมาเท่ากันให้ถือว่าไม่เห็นชอบ เพราะถ้าไม่ระบุและคะแนนเสียงออกมาเท่ากันก็จะไม่สามารถหาข้อยุติได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยกับการกำหนดให้ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีคะแนนเสียงชี้ขาดเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เพราะการกำหนดเช่นนั้นเท่ากับยอมให้ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีคะแนนเสียงมากกว่าสมาชิกคนอื่น ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง

อนึ่ง กรณีหากจะมีการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวนคู่ ผู้เขียนเห็นว่าควรหลีกเลี่ยงการกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีจำนวน 2 คน เพราะจะทำให้การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทั้งสองคนในทุกกรณี หากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็จะไม่สามารถหาข้อยุติในเรื่องนั้นได้และอาจนำไปสู่วิกฤตทางการเมือง ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2487 ซึ่งขณะนั้นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีสมาชิก 2 คน คือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และนายปรีดี พนมยงค์ โดยทั้งสองท่านมีทัศนคติที่ต่างกันเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลาออกจากตำแหน่ง โดยในเวลานั้นสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งนายควง อภัยวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ แต่พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงเกี่ยงไม่ยอมตั้ง³⁵ โดยทรงต้องการทราบรายชื่อรัฐมนตรีที่นายควงจะเชิญมาร่วมรัฐบาลก่อน แต่นายควงทูลว่าขอให้ตั้งเขาเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอรายชื่อรัฐมนตรีในรัฐบาลใหม่ ทางด้านนายปรีดีก็ยืนยันว่าจะต้องตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรีก่อน แต่พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงยืนยันกรานว่าจะไม่ทรงลงพระนาม

³⁵ นายปลอด วิเชียร ณ สงขลา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวต่อที่ประชุมเกี่ยวกับการไปพบคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เรื่องการตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ความตอนหนึ่งว่า “...ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีความรู้สึกเป็นห่วงเป็นใยในการที่สภาผู้แทนราษฎร เลือกพันตรีควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยเวลาคับขัน และสงครามเข้าคั่นแตกหักในเวลานี้ ข้าพเจ้าก็ถามว่าอายุไม่พอหรือ ท่านตอบว่าพอ ความรู้ไม่พอหรือ ท่านก็ตอบว่าพอ และอะไรที่ขาด ท่านก็บอกพูดเป็นภาษาอังกฤษว่า Prestige คือความนับถือของคนทั่วไปยังไม่มีพอ...” ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 7/2487, สมัยสามัญ, 1 สิงหาคม 2487.

ตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะทรงเห็นว่า จะบริหารประเทศไปไม่ตลอดรอดฝั่ง เรื่องไม่ลงรอยกัน อยู่หลายวันจนสุดท้ายพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงลาออก ทำให้เหลือนายปรีดิเป็นผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์คนเดียว และตั้งนายควงเป็นนายกรัฐมนตรีได้³⁶

การลาออกของพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาในกรณีดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็น ในทางตำราของ หยุต แสงอุทัย ซึ่งได้เคยอธิบายเกี่ยวกับการทำงานของคณะผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์เอาไว้ว่า “ในกรณีที่แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นคณะนั้น คำว่า “คณะ” ... แสดงให้เห็นว่ากิจการจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของบุคคลผู้ประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ ปัญหาว่ามีผู้สำเร็จราชการที่ไม่เห็นด้วยจะต้องลงลายมือชื่อในรัฐกิจหรือไม่ ... เห็นว่า ผู้สำเร็จราชการฯ จะต้องลงลายมือชื่อในรัฐกิจนั้นทุกคน เว้นแต่ผู้สำเร็จราชการที่ไม่เห็นพ้องด้วยนั้น จะขอลาออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้เพราะต่อหน้ารัฐสภาและคณะรัฐมนตรี คณะผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์จะต้องปรากฏตัวออกมาในฐานะที่เป็นเอกภาพ ถ้าผู้สำเร็จราชการคนใดรู้สึกว่าเป็นเรื่อง สำคัญ ซึ่งตนไม่สามารถจะร่วมรับผิดชอบได้ ผู้สำเร็จราชการคนนั้นก็ต้องลาออก”³⁷

2.4 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฏิญาณตนมาแล้ว ไม่ต้องปฏิญาณตนอีก

ในระบบรัฐธรรมนูญไทยนั้น การปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กล่าวคือ แม้บุคคลนั้นจะได้รับการแต่งตั้งแล้ว ก็ตาม แต่ตราบไต่ที่ยังมิได้ปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภา ก็ยังไม่สามารถเริ่มต้นการปฏิบัติหน้าที่ได้³⁸ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติเรื่องการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นครั้งแรกใน

³⁶ ปรีดิ พนมยงค์, “ความเป็นไปภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์,” ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 2559), 85-86.

³⁷ หยุต แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย, (พระนคร: สำนักงานประธานนิติ, 2489), 129-130.

³⁸ มีข้อสังเกตว่า เรื่องการปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่นี้ใช้บังคับกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยการแต่งตั้งเท่านั้น ส่วนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมาย คือ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับ การแต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น ไม่จำเป็นต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ เพราะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยอัตโนมัติ เช่น เมื่อพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชสวรรคต เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559 โดยเหตุที่ได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เอาไว้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี จึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเริ่มต้นการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันทีที่พระมหากษัตริย์สวรรคตโดยไม่ต้องไปปฏิญาณตนที่สภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492³⁹ อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อาจมิได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการไปปฏิญาณตนที่สภาเช่นกัน โดยการปฏิบัติในเรื่องนี้เริ่มต้นขึ้นจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดแรกในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งประกอบไปด้วย พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และเจ้าพระยายมราช⁴⁰ ได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเดินทางไปแนะนำตัวกับสภา โดยคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากรไปทรงค้นหาแบบอย่างของต่างประเทศ และเห็นว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระเจ้าปีเตอร์ที่ 2 แห่งยูโกสลาเวียที่ได้สาบานตนต่อสภาเซเนตและสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบอย่างที่ดี โดยทรงเห็นว่าการปฏิญาณตนควรมิขึ้นที่สภา และควรทำตั้งแต่วันประชุมถัดจากวันที่สภาลงมติตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นดังกล่าว คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงเดินทางไปปฏิญาณตนต่อสภา โดยการดำเนินการในครั้งนี้ได้กลายเป็นแบบแผนซึ่งต้องมีการปฏิบัติเช่นนี้ทุกครั้งเมื่อมีการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์⁴¹ กระทั่งในปี พ.ศ. 2492 จึงมีการบัญญัติเรื่องการปฏิญาณตนไว้ในรัฐธรรมนูญ และปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน⁴²

หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่ามีบทบัญญัติเรื่องการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”⁴³ อย่างไรก็ดีตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติต่อไปด้วยว่า “ผู้สำเร็จราชการแทน

³⁹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 22

⁴⁰ ดู ประกาศแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 51, (7 มีนาคม 2477): 1332-1333.

⁴¹ ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, “การแสวงหาบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. 2478-2487,” *จุลสารหอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ฉ. 16 (มิถุนายน 2555-พฤษภาคม 2556): 78-80.

⁴² ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 24 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 19

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 19วรรคหนึ่ง

พระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฏิญาณตนมาแล้ว ไม่ต้องปฏิญาณตนอีก”⁴⁴ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญไทย ทั้งนี้ หากพิจารณาในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับจะพบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนอร์เวย์ก็มีการบัญญัติในลักษณะดังกล่าว⁴⁵

การที่รัฐธรรมนูญไทยบัญญัติให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฏิญาณตนมาแล้วไม่ต้องปฏิญาณตนอีกนั้น แม้ด้านหนึ่งจะมีข้อดีเนื่องจากการลดขั้นตอนและช่วยประหยัดเวลา แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจมองได้ว่าการปฏิญาณครั้งหนึ่งย่อมใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ครั้งหนึ่งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ บุคคลใดที่เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มาก่อนและเคยปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภามาแล้ว แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกครั้งก็ควรต้องปฏิญาณตนใหม่ เพราะเป็นไปได้ที่การได้รับการแต่งตั้งครั้งก่อนกับการแต่งตั้งครั้งใหม่อาจมีระยะเวลาที่ห่างกัน การปฏิญาณตนใหม่อีกครั้งย่อมเป็นการย้ำเตือนให้บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งตระหนักถึงหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อหน้าผู้แทนปวงชน ทั้งนี้ ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยก็เคยมีบางท่านซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายครั้ง และทุกครั้งที่ได้รับการแต่งตั้ง บุคคลดังกล่าวก็จะเดินทางไปปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาทุกครั้ง เช่น ในระหว่างปี พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510 สมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์⁴⁶ ทรงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคราว และทุกคราวที่ทรงได้รับการแต่งตั้งก็จะเสด็จไปยังพระที่นั่งอนันตสมาคมซึ่งใช้เป็นที่ประชุมสภาอยู่ในเวลานั้น เพื่อทรงกล่าวคำปฏิญาณในการที่ทรงเข้ารับพระราชภารกิจในตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เสมอ⁴⁷

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 19 วรรคสอง

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 44 วรรคสาม

⁴⁶ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงพระราชดำริถึงสมเด็จพระราชชนนี ว่าได้ทรงบำเพ็ญพระกรณียกิจอันได้บังเกิดประโยชน์แก่บ้านเมืองและประชาชนเป็นเอนกปริยาย ทั้งได้ทรงรับพระราชภาระปฏิบัติราชการแผ่นดินในคราวที่เสด็จพระราชดำเนินไปต่างประเทศเป็นหลายครั้ง จึงทรงมีพระบรมราชโองการ ประกาศเฉลิมพระนามสมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์ เป็น สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ในปี พ.ศ. 2513 ดู พระบรมราชโองการ ประกาศเฉลิมพระนามาภิไธย สมเด็จพระบรมราชชนก และ สมเด็จพระบรมราชชนนี, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 87 ตอนที่ 52 (12 มิถุนายน 2513): 1-7.

⁴⁷ โปรดดู ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 17 ธันวาคม พุทธศักราช 2502, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 76 ตอนที่ 119 (24 ธันวาคม 2502): 4. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 4 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2503, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 77 ตอนที่ 13 (16 กุมภาพันธ์ 2503): 428-429. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 25 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2503, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 77 ตอนที่ 18 (8 มีนาคม 2503): 786. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 9 มิถุนายน พุทธศักราช 2503, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 77 ตอนที่ 51 (21 มิถุนายน 2503): 1592. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 8 มีนาคม พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 79 ตอนที่ 27 (20 มีนาคม 2505): 732.

ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 79 ตอนที่ 57 (22 มิถุนายน 2505): 6. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 16 สิงหาคม พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 79 ตอนที่ 75 (21 สิงหาคม 2505): 1829. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 10 กันยายน พุทธศักราช 2507, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 81 ตอนที่ 89 (17 กันยายน 2507): 12. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 7 กรกฎาคม พุทธศักราช 2509, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 83 ตอนที่ 61 (19 กรกฎาคม 2509): 2359. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 20 เมษายน พุทธศักราช 2510, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 84 ตอนที่ 36 (25 เมษายน 2510): 1381. และ ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 1 มิถุนายน พุทธศักราช 2510, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 84 ตอนที่ 52 (6 มิถุนายน 2510): 1690.

ตารางที่ 2 การแต่งตั้งสมเด็จพระราชชนนีศรีสังวาลย์เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
ระหว่าง พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2510⁴⁸

ครั้งที่	เหตุในการแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	วันที่เสด็จไปทรง ปฏิญาณในที่ประชุมสภา	ระยะเวลาในการสำเร็จ ราชการแทนพระองค์
1	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนสาธารณรัฐเวียดนาม)	17 ธันวาคม พ.ศ. 2502	18 ถึง 21 ธันวาคม พ.ศ. 2502
2	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนสาธารณรัฐอินโดนีเซีย)	4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503	8 ถึง 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503
3	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนสหภาพพม่า)	25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503	2 ถึง 5 มีนาคม พ.ศ. 2503

⁴⁸ ดู ข่าวในพระราชสำนัก วันศุกร์ ที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2502, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 76 ตอนที่ 119 (24 ธันวาคม 2502): 4-5. ข่าวในพระราชสำนัก วันจันทร์ ที่ 21 ธันวาคม พุทธศักราช 2502, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 76 ตอนที่ 120 (29 ธันวาคม 2502): 6771. ข่าวในพระราชสำนัก วันจันทร์ ที่ 8 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2503, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 77 ตอนที่ 13 (16 กุมภาพันธ์ 2503): 430. ข่าวในพระราชสำนัก วันอังคาร ที่ 16 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2503, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 77 ตอนที่ 15 (23 กุมภาพันธ์ 2503): 552. ข่าวในพระราชสำนัก วันพุธ ที่ 2 มีนาคม พุทธศักราช 2503, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 77 ตอนที่ 19 (15 มีนาคม 2503): 823. ข่าวในพระราชสำนัก วันเสาร์ ที่ 5 มีนาคม พุทธศักราช 2503, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 77 ตอนที่ 19 (15 มีนาคม 2503): 824. ข่าวในพระราชสำนัก วันอังคาร ที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2503, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 77 ตอนที่ 51 (21 มิถุนายน 2503): 1594. ข่าวในพระราชสำนัก วันพุธ ที่ 18 มกราคม พุทธศักราช 2504, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 78 ตอนที่ 7 (24 มกราคม 2504): 182-183. ข่าวในพระราชสำนัก วันอาทิตย์ ที่ 11 มีนาคม พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 79 ตอนที่ 27 (20 มีนาคม 2505): 732-733. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 22 มีนาคม พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 79 ตอนที่ 29 (27 มีนาคม 2505): 843. ข่าวในพระราชสำนัก วันพุธ ที่ 20 มิถุนายน พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 79 ตอนที่ 57 (22 มิถุนายน 2505): 7. ข่าวในพระราชสำนัก วันพุธ ที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 79 ตอนที่ 59 (1 กรกฎาคม 2505): 8. ข่าวในพระราชสำนัก วันศุกร์ ที่ 17 สิงหาคม พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 79 ตอนที่ 76 (24 สิงหาคม 2505): 1. ข่าวในพระราชสำนัก วันพฤหัสบดี ที่ 13 กันยายน พุทธศักราช 2505, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 79 ตอนที่ 87 (21 กันยายน 2505): 6. ข่าวในพระราชสำนัก วันเสาร์ ที่ 12 กันยายน พุทธศักราช 2507, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 81 ตอนที่ 89 (17 กันยายน 2507): 13. ข่าวในพระราชสำนัก วันอังคาร ที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2507, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 81 ตอนที่ 89 (13 ตุลาคม 2507): 2602. ข่าวในพระราชสำนัก วันศุกร์ ที่ 15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2509, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 83 ตอนที่ 63 (26 กรกฎาคม 2509): 2457. ข่าวในพระราชสำนัก วันศุกร์ ที่ 7 ตุลาคม พุทธศักราช 2509, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 83 ตอนที่ 92 (18 ตุลาคม 2509): 3167. ข่าวในพระราชสำนัก วันเสาร์ ที่ 23 เมษายน พุทธศักราช 2510, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, เล่ม 84 ตอนที่ 37 (1 พฤษภาคม 2510): 23.

ครั้งที่	เหตุในการแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	วันที่เสด็จไปทรง ปฏิญาณในที่ประชุมสภา	ระยะเวลาในการสำเร็จ ราชการแทนพระองค์
4	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรป)	9 มิถุนายน พ.ศ. 2503	14 มิถุนายน พ.ศ. 2503 ถึง 18 มกราคม พ.ศ. 2504
5	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนสาธารณรัฐปากีสถาน)	8 มีนาคม พ.ศ. 2505	11 ถึง 22 มีนาคม พ.ศ. 2505
6	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนสหพันธ์มลายา)	14 มิถุนายน พ.ศ. 2505	20 ถึง 27 มิถุนายน พ.ศ. 2505
7	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย)	16 สิงหาคม พ.ศ. 2505	17 สิงหาคม ถึง 13 กันยายน พ.ศ. 2505
8	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนสวิส กรีซ และออสเตรเลีย)	10 กันยายน พ.ศ. 2507	12 กันยายน ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2507
9	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนประเทศอังกฤษ)	7 กรกฎาคม พ.ศ. 2509	15 กรกฎาคม ถึง 7 ตุลาคม พ.ศ. 2509
10	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนประเทศอิหร่าน)	20 เมษายน พ.ศ. 2510	23 เมษายน ถึง 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2510
11	ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร (ทรงเยือนสหรัฐอเมริกาและแคนาดา)	1 มิถุนายน พ.ศ. 2510	6 มิถุนายน ถึง 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2510

3. ข้อความส่งท้าย

แม้ว่าในช่วงหลายสิบปีมานี้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเป็นตำแหน่งที่ไม่ค่อยปรากฏให้เห็นบ่อยนัก แต่หากปรากฏขึ้นเมื่อใดก็จะเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากที่สุดตำแหน่งหนึ่งทีเดียว เพราะเป็นตำแหน่งซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐ โดยสามารถใช้อำนาจต่าง ๆ ได้เสมือนหนึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ การออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ เพื่อให้ได้บุคคลซึ่งมีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่งนี้ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ดังที่บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า บทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญไทยเป็นสิ่งที่มีความเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ นับเป็นอีกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายประการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากฎเกณฑ์บางส่วนยังมีความคลุมเครืออยู่ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติได้ ในอนาคตจึงควรมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนและรัดกุมมากขึ้น

References

- Aditya Dibabha Abhakara, His Royal Highness Prince. คำให้การต่อศาลอาชญากรรมสงคราม [War Crime Court Testimony]. Bangkok: Charoenwit Printing, 2002. (in Thai)
- Banomyong, Pridi. โมฆสงคราม [Mokha Songkhram]. Bangkok: Pridi Banomyong Foundation, 2015. (in Thai)
- Saenguthai, Yut. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคำอธิบาย [Constitution of Thailand and Explanation]. Phranakhon: Prachaniti Office, 1946. (in Thai)
- Saenguthai, Yut. กฎหมายรัฐธรรมนูญ [Constitutional Law], 3rd Edition. Phranakhon: Faculty of Political Science, Thammasat University, 1972. (in Thai)
- Saenguthai, Yut. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ [The Explanation of the Constitution of Thailand (1968)]. Phranakhon: Krung Siam Printing, 1968. (in Thai)
- Banomyong, Pridi. “ความเป็นไปภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์.” [The Incident in the Council Regency] in เบื้องแรกประชาธิปไตย เล่ม 1 [Earliest Stage of Democracy Volumn 1], 85-86. Bangkok: Thai Journalist Association, 2016. (in Thai)
- Thepsongkhro, Sarunyoo. “การแสวงหาบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. 2478-2487.” [Seeking the Role of the Monarchy under Constitution between 1935 and 1944.] *Thammasat University Archives Bulletin*, no.16 (June 2012-May 2013): 78-80. (in Thai)
- Achirasena, Anucha. “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย.” [Regent in the constitutional history of Thailand]. A thesis for the degree of Master of Laws, Public Law, Faculty of Law, Thammasat University, 2016. (in Thai)
- Thailand. Constitution Drafting Assembly. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 7/24 [Record of Constitution Drafting Assembly. 7th Meeting]. July 26, 1948. (in Thai)
- Thailand. Constitution Drafting Assembly. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 45 [Record of Constitution Drafting Assembly. 45th Meeting]. November 10, 1948. (in Thai)
- Thailand. House of Representatives. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 3 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 7/2487, สมัยสามัญ [Record of House of Representatives. 3rd Serie, 2nd Session, 7th Meeting, Ordinary Meeting]. August 1, 1944. (in Thai)

Thailand. National Legislative Assembly. รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ 32/2534 [Record of Constitution Drafting Committee. 32nd Meeting], July 29,
1991. (in Thai)