

ราชการในพระองค์ตามพระราชอัธยาศัยในสมัยรัชกาลที่ 10¹
Royal Office at the King's Pleasure in the Reign of King Rama X

อนุชา อชิรเสนา

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Anucha Achirasena

Faculty of Law, Thammasat University 2 Phra Chan Road, Phra Nakorn District, Bangkok,
Thailand, 10200

E-mail: achirasena_anucha@hotmail.com

Received: March 10, 2023; Revised: May 21, 2023; Accepted: May 28, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงพระราชอำนาจในการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ภายหลังการขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว จากการศึกษาพบว่าพระราชอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายสามลำดับชั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 และพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 พระราชอำนาจเช่นนี้มีลักษณะสำคัญสามประการ คือ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจได้ตามพระราชอัธยาศัย ส่วนราชการในพระองค์ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และการแต่งตั้งตลอดจนการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งกระทำในรูปของพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนอง ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญสามประการที่บทความนี้จะวิเคราะห์ด้วย คือ การตรวจสอบการใช้พระราชอำนาจ สถานะทางกฎหมายของส่วนราชการและ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้าราชการในพระองค์ ตลอดจนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนอง

คำสำคัญ: ส่วนราชการในพระองค์, ข้าราชการในพระองค์, พระราชอำนาจ, พระบรมราชโองการ

Abstract

This article studies royal power in royal office organization and personnel administration after the accession of King Rama 10. The legal basis for analysis is drawn from powers accorded by the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), the Royal Service Administration Act, B.E. 2560 (2017) and the Royal Decree for organization and personnel administration of the Royal Office, B.E. 2560 (2017). The three main characteristics of these powers are that the King exercises such power at his pleasure, the royal office is under direct supervision of the King, and appointment and removal of royal officials is executed by Royal Command without countersignature. Finally, three legal issues analyzed here include examination of the exercise of this power, the legal status of the Royal Office and officials, and constitutionality of the royal command without countersignature.

Keywords: Royal office, Royal officials, Royal prerogative, Royal commands

1. บทนำ

พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 10 สืบต่อจากพระราชบิดาของพระองค์ซึ่งเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559² หลังการผลัดแผ่นดินได้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการ³ หนึ่งในนั้นได้แก่พระราชอำนาจเกี่ยวกับราชการในพระองค์ซึ่งมีความแตกต่างจากรัชสมัยที่เพิ่งผ่านพ้นไป โดยปรากฏความเคลื่อนไหวสำคัญในทางกฎหมายเริ่มจากในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสองวรรค วรรคแรกบัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” ซึ่งเป็นการบัญญัติในลักษณะที่ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้า ส่วนวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเข้ามาใหม่ มีเนื้อความว่า “การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา”⁴

วันที่ 1 พฤษภาคมปีเดียวกัน ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวระบุเหตุผลในการประกาศใช้ว่าโดยที่สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง และกรมราชองครักษ์และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ กระทรวงกลาโหม เป็นส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับราชการในพระองค์และพระราชกรณียกิจขององค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งต้องถวายงานตามโบราณราชประเพณีและพระราชอัธยาศัย การปฏิบัติราชการจึงแตกต่างจากส่วนราชการของฝ่ายบริหารทั่วไป จึงสมควรกำหนดฐานะของส่วนราชการดังกล่าวขึ้นใหม่ ให้เป็นส่วนราชการในพระองค์โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ มีการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย เพื่อให้การบริหารราชการในพระองค์

² ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง อัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 102 ก (1 ธันวาคม 2559): 1.

³ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, *นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง: ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2550*, (นนทบุรี: ฟาเคียวกัน, 2561), 305-311.

⁴ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), 20-21.

เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของราชการในพระองค์ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁵

ต่อมา วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวระบุเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่มาตรา 15 วรรคสองของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการในพระองค์ บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ประกอบกับมาตรา 12 และมาตรา 183 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติเกี่ยวกับองค์มนตรีไว้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้⁶

บทความนี้ต้องการศึกษาถึงกระบวนการสร้างฐานทางกฎหมายเพื่อรองรับพระราชอำนาจเกี่ยวกับราชการในพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 10 ลักษณะสำคัญของพระราชอำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีความแตกต่างจากรัชกาลก่อนหน้า รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการใช้พระราชอำนาจเช่นนั้น

2. ฐานทางกฎหมายของราชการในพระองค์

พระราชอำนาจในการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายสามลำดับชั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 และพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนที่ 48 ก (1 พฤษภาคม 2560): 5.

⁶ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนที่ 51 ก (10 พฤษภาคม 2560): 8.

2.1 การยกร่างมาตรา 15 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและข้อสังเกต พระราชทาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์เอาไว้ในมาตรา 15 โดยมาตรานี้มีสองวรรค วรรคแรกบัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” บทบัญญัตินี้ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492⁷ จากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการถาวรซึ่งเกิดขึ้นภายหลังก็รับเอาบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เรื่อยมา⁸

จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการเพิ่มบทบัญญัติในวรรคสองว่า “การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา” มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

“ตรงนี้ขอเดิมนิดหนึ่งเพราะว่ามันมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ค่อนข้างจะมาก คือในเวลาที่เรากล่าวว่า ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และไม่ได้เขียนอะไรไว้มันก็ไปอยู่ภายใต้กฎหมายของ ก.พ. กับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งพอถึงเวลาเข้ามันก็ไม่สามารถเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย คือต้องไปทำกระบวนการตามกฎหมายนั้น ๆ แล้วถึงจะนำความกราบบังคมทูลซึ่งมันทำให้ประดักประเดิดมาก แล้วก็เกิดเป็นปัญหาว่าแล้วตกลงที่ว่าเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเป็นอย่างไร ถ้าจะให้คนออกก็ต้องไปตั้งกรรมการสอบสวน รัฐมนตรีต้องไปเป็นประธาน อ.ก.พ. อะไรวุ่นวายมาก ผมเคยไปนั่งเป็นประธาน อ.ก.พ. ทีแล้วก็ไม่รู้จะทำอย่างไร ก็ต้องถามท่านว่าตกลงท่านจะเอาอย่างไร ซึ่งมันพิเรนทร์ ๆ อยู่ ก็

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 18

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 17 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 17

อยากจะเขียนเสียให้มันชัดเสียเลยว่า ให้เขาไปทำกระบวนการอีกต่างหากเลยแล้ว
กัน”⁹

ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าการเพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 15 เป็น
ความคิดริเริ่มของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเองหรือได้รับการประสานจากราชสำนัก แต่เรื่องนี้
อาจจะพออนุมานได้จากบันทึกของมีชัย ฤชุพันธุ์ เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญในหมวด
พระมหากษัตริย์ที่ว่า

“... ในเวลาที่ผ่านมา เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างจะหลีกเลี่ยงการแก้ไขเพิ่มเติม
ความในหมวด 2 “พระมหากษัตริย์” อย่างที่สุด นาน ๆ จึงจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม
เล็ก ๆ น้อย ๆ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมหากจะพึงมีไม่ว่าจะเล็กน้อยเพียงใด จะมีใช้
เกิดจากความคิดขึ้นเองของผู้ร่าง หากแต่เกิดจากการบอกเล่าของท่านราช
เลขาธิการหรือองคมนตรี และเมื่อแก้ไขอย่างไรก็ต้องส่งกลับไปให้ท่านราช
เลขาธิการหรือองคมนตรีได้ตรวจทานดูก่อนว่าตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่”¹⁰

อนึ่ง ในชั้นการยกร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น เดิมทีมาตรา 15 วรรคหนึ่ง
บัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าว่า “การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์
และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” แต่หลังจากที่มีการนำร่าง
รัฐธรรมนูญขึ้นพูลเกล้าพูลกระหม่อมถวาย รัชกาลที่ 10 ทรงมีข้อสังเกตให้ตัดคำว่า “สมุหราชของ
ครักษ์” ออกจากมาตรา 15 วรรคหนึ่ง¹¹ ทั้งนี้ เหตุผลที่ทรงมีข้อสังเกตให้ตัดถ้อยคำเช่นนั้นน่าจะ
เป็นเพราะในเวลาต่อไปข้างหน้า สมุหราชองครักษ์จะมีสถานะเป็นข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหาร
ซึ่งเป็นข้าราชการในพระองค์ประเภทหนึ่งอยู่แล้วนั่นเอง¹²

⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 60, 11 มกราคม 2559: จินตนา 2/10-2/11.

¹⁰ มีชัย ฤชุพันธุ์, “บันทึกไว้กับลิ้ม,” ใน *ความในใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560*, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), 38-39.

¹¹ โปรดเปรียบเทียบเนื้อความในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
กับมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ดู ร่าง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2566
https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=429&filename=index.

¹² อย่างไรก็ดี เหตุผลที่แท้จริงในเรื่องนี้เป็นเช่นไรไม่อาจทราบได้ เนื่องจากผู้เขียนไม่สามารถเข้าถึงเอกสารในเรื่อง
ดังกล่าว โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่า บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่าง

ถึงตรงนี้จะเห็นว่า มาตรา 15 ถูกยกร่างขึ้นในสองช่วงเวลา ช่วงแรกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น¹³ เป็นผู้ยกร่างทั้งสองวรรคของมาตรานี้และขณะนั้นยังอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 9 ช่วงที่สองเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อสั่งเกิดพระราชทานของรัชกาลที่ 10 หลังจากร่างรัฐธรรมนูญผ่านการออกเสียงประชามติแล้วและมีการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่ง วิษณุ เครืองาม บันทึกไว้ว่า

“เมื่อขึ้นรัชกาลใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญยังอยู่ที่สำนักราชเลขาธิการ จากการประสานกันผ่านทางสำนักราชเลขาธิการทำให้ทราบว่ามียกบัญญัติบางมาตราที่ไม่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินโดยตรง หากแต่เป็นเรื่องราชการในพระองค์ซึ่งควรปรับแก้เสียก่อนให้เข้ากับกาลสมัยในรัชกาลใหม่ ... เมื่อขึ้นรัชกาลใหม่ก็นับว่าเป็นเหตุใหม่ที่ไม่ได้คาดคิดจึงควรปรับแก้เสียในช่วงนี้ให้เข้ากับราชประเพณีใหม่ดีกว่าจะไปใช้วิธีแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคต”¹⁴

อนึ่ง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า การที่ร่างรัฐธรรมนูญผ่านการออกเสียงประชามติแล้วพระมหากษัตริย์พระราชทานข้อสั่งเกิดให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างรัฐธรรมนูญได้ และนายกรัฐมนตรีได้นำกลับมาแก้ไขให้เป็นไปตามข้อสั่งเกิดพระราชทานนั้น สะท้อนให้เห็นว่าการณ์ของประเทศไทย อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Pouvoir constituant) เป็นของพระมหากษัตริย์กับประชาชน¹⁵ ทั้งนี้ ควรบันทึกไว้ด้วยว่า หลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อสั่งเกิดพระราชทานแล้ว ไม่ได้มีการนำกลับไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชามติและตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชปรารภและข้อสั่งเกิดตามที่สำนักราชเลขาธิการแจ้งมานั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เนื่องจากการเปิดเผยอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คู่คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 39/2566 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเอกสารการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2566 www.oic.go.th/FILEWEB/CABWEBSITE/DRAWER01/GENERAL/DATA0041/00041323.PDF.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 39/1 และ ดู ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 239 ง (5 ตุลาคม 2558): 1-2.

¹⁴ วิษณุ เครืองาม, *ลงเรือแป๊ะ*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2562), 218-219.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบยวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2563*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ:

2.2 การตราพระราชบัญญัติถวายพระราชอำนาจโดยสภาของคณะรัฐประหาร

นอกจากมาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ฐานทางกฎหมายที่สำคัญประการต่อมาก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคนที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ¹⁶ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยสภาของคณะรัฐประหาร ไม่ใช่สภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีปัญหาในแง่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความชอบธรรมในแง่เนื้อหาซึ่งเรียกร้องว่า กฎหมายที่จะสามารถก่อตั้งความชอบธรรมให้แก่ผู้ใช้อำนาจรัฐได้ต้องมีที่มาจากผู้แทนปวงชนเท่านั้น¹⁷

มีข้อสังเกตด้วยว่า กระบวนการจัดทำกฎหมายฉบับดังกล่าวดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นความลับ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเรื่องด่วนเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2560 และวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ขอให้พิจารณาเป็นการประชุมลับ ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการ จากนั้นได้มีมติให้พิจารณาในวาระที่สองโดยกรรมาธิการเต็มสภา ไล่เรียงไปตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สามสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นการพิจารณาสามารถเสร็จสิ้นภายในวันเดียว¹⁸

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2563), 121-122.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

¹⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: อานกฎหมาย, 2564), 344.

¹⁸ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 26/2560 วันที่ 20 เมษายน 2560 หน้า 2, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2565, https://www.senate.go.th/document/mRecordM/Ext34/34277_0001.PDF?v=221128085601.

2.3 คณะรัฐมนตรีกับการตราพระราชกฤษฎีกาให้เป็นไปตามพระราชประสงค์

โดยทั่วไปพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติตราขึ้นใช้บังคับโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นรายละเอียดที่จำเป็นแก่การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น¹⁹ กล่าวให้เห็นภาพก็คือโดยปกติแล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ริเริ่มจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา จากนั้นจึงนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยในการตราพระราชกฤษฎีกานั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเฉพาะในทางแบบพิธี ส่วนการกำหนดเนื้อหาในพระราชกฤษฎีกาย่อมเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี

ที่ว่ากรณีพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 จะมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากการตราพระราชกฤษฎีกาในกรณีปกติ เนื่องจากมาตรา 15 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเรื่องนี้มีคำอธิบายของมิชัย ฤชุพันธุ์ บันทึกลงไว้ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกฤษฎีกานี้โดยลำพังพระองค์ไม่ได้ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการอยู่ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีจะไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มในการตรา แต่ให้สำนักพระราชวังเป็นผู้เสนอร่างต่อคณะรัฐมนตรี²⁰ การกำหนดเนื้อหาในพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้จึงเป็นพระราชอำนาจ ขณะที่คณะรัฐมนตรีนั้นมีหน้าที่หรือถูกผูกพันให้ต้องตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ ซึ่งกระบวนการที่กล่าวมาจะกลับด้านกันเมื่อเทียบกับการตราพระราชกฤษฎีกาในกรณีปกติ²¹

¹⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, 206.

²⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 60, 11 มกราคม 2559: พหุภาคย์ฉบับ 3/1.

²¹ อนึ่ง ใน พ.ศ. 2565 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ฉบับที่ 2 โดยหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวระบุชัดเจนว่า “เพื่อให้การแก้ไข เปลี่ยนแปลง และเพิ่มเติมส่วนราชการของสำนักพระราชวัง และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 ให้มีความถูกต้องและเป็นไปตามโครงสร้างที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทาน” อันเป็นการยืนยันว่า คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดเนื้อหาในพระราชกฤษฎีกานี้ให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ ดู พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 139 ตอนที่ 8 ก (26 มกราคม 2565): 3.

3. ลักษณะสำคัญของราชการในพระองค์

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เป็นฐานทางกฎหมายของราชการในพระองค์ ประกอบกับการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นในทางความเป็นจริงแล้ว กล่าวได้ว่าราชการในพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 10 มีลักษณะสำคัญสามประการ คือ การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์เป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย ส่วนราชการในพระองค์ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และการแต่งตั้งถอดถอนการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งกระทำในรูปของพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนอง

3.1 การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคล “ตามพระราชอัธยาศัย”

ลักษณะสำคัญประการแรกของราชการในพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 10 คือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลตามพระราชอัธยาศัยซึ่งจะมีการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา²² สำหรับลักษณะของพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยนั้น ในทางคำอธิบายว่าเป็นพระราชอำนาจที่จะทรงเลือก ทรงแต่งตั้ง ทรงดำเนินการ ทรงมีพระราชบัญชา หรือทรงสมมติโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ใดเสนอหรือกราบบังคมทูล เป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ในกิจการของพระองค์ตามที่ทรงมีพระราชดำริหรือจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยแท้²³

3.2 ส่วนราชการในพระองค์กับการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์

ในสมัยรัชกาลที่ 9 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับภารกิจของพระมหากษัตริย์ประกอบด้วย สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง กรมราชองครักษ์ หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ และสำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ โดยสำนักราชเลขาธิการและสำนักพระราชวังเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง แต่มีฐานะเป็นกรม และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี²⁴

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 15 วรรคสอง และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 วรรคสอง

²³ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530), 377-378.

²⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) และมาตรา 46 วรรคสอง

ส่วนกรมราชองครักษ์และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์นั้นสังกัดอยู่กับกระทรวงกลาโหมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม ขณะที่สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำสังกัดอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ²⁵

ต่อมาภายหลังเปลี่ยนรัชกาล ได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการในพระองค์ประกอบด้วยสำนักงานองคมนตรี สำนักพระราชวัง และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์²⁶ โดยโอนสำนักราชเลขาธิการไปอยู่กับสำนักงานองคมนตรีและสำนักพระราชวัง และโอนกรมราชองครักษ์และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ กระทรวงกลาโหม และสำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปอยู่กับหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์²⁷ โดยปัจจุบันกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าส่วนราชการในพระองค์เหล่านี้ไม่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารอีกต่อไป แต่ให้ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์²⁸

อนึ่ง ในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชกำหนดให้โอนบรรดาอัตรากำลังพลและงบประมาณบางส่วนของกองทัพบก กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์ และกรมทหารราบที่ 11 มหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมประกาศกำหนด ไปเป็นของหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ซึ่งเป็นส่วนราชการในพระองค์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการในพระองค์ด้วย โดยหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดฉบับนี้ระบุเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เพื่อสนับสนุนภารกิจของส่วนราชการในพระองค์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการถวายอารักขาและถวายพระเกียรติ และการรักษาความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 7

²⁶ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง

²⁷ ประกาศส่วนราชการในพระองค์ เรื่อง การโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ภาระผูกพัน เงินงบประมาณ อัตรากำลัง หรือตำแหน่งและอัตราเงินเดือน รวมทั้งข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานอื่น ของส่วนราชการต่าง ๆ ไปเป็นของส่วนราชการในพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนพิเศษ 195 ง (31 กรกฎาคม 2560): 23-24.

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 วรรคสาม และมาตรา 6 (1) และพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 3 วรรคสอง

พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ รวมทั้งให้การปฏิบัติภารกิจทั้งปวงตามพระราชอัธยาศัยและตามพระราชประเพณีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ และเกิดความปลอดภัยสูงสุด จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้²⁹

3.3 พระบรมราชโองการแต่งตั้งและให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งที่ไม่มีผู้รับสนอง

ข้าราชการในพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 10 ประกอบด้วยข้าราชการทั้งสิ้น 4 ประเภท ได้แก่ องคมนตรี ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายพลเรือน ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหาร และข้าราชการในพระองค์ฝ่ายตำรวจ³⁰ จากการตรวจสอบการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งที่เกิดขึ้นในทางความเป็นจริงพบว่ามีกรณีการดำเนินการในรูปของพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนอง³¹ กล่าวได้ว่าสิ่งนี้ได้กลายเป็นความปกติใหม่ภายหลังการเปลี่ยนรัชสมัย³² และเป็นความแตกต่างอย่างสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับในสมัยรัชกาลที่ 9 ทั้งนี้ เนื่องจากพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนองซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์นั้นเป็นกรณีที่ทำได้ยากยิ่งในรัชกาลก่อน³³ และทั้งที่รัฐธรรมนูญในห้วงเวลาดังกล่าวก็บัญญัติให้การแต่งตั้งตลอดจนการให้

²⁹ พระราชกำหนดโอนอัตรากำลังพลและงบประมาณบางส่วนของกองทัพบก กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม ไปเป็นของหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ซึ่งเป็นส่วนราชการในพระองค์ พ.ศ. 2562, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 136 ตอนที่ 103 ก (30 กันยายน 2562): 1-3.

³⁰ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง

³¹ ตัวอย่าง พระราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งข้าราชการในพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนที่พิเศษ 150 ง (6 มิถุนายน 2560): 1-2. และพระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง ให้ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหารพ้นจากตำแหน่ง ถอดฐานันดรศักดิ์ และยศทหาร ตลอดจนเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ทุกชั้นตรา, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 136 ตอนที่ 55 ข (21 ตุลาคม 2562): 1-2.

³² มีผู้สังเกตเห็นปรากฏการณ์นี้และได้พยายามรวบรวมตลอดจนจำแนกการใช้พระราชอำนาจที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการภายหลังการเปลี่ยนรัชกาล ดู ทีมข่าวการเมือง, “112 ฉบับ ที่ไม่มี ‘ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ’: ตั้งแต่ปลดทหาร-ข้าราชการในพระองค์ สมณศักดิ์พระ จัดการทรัพย์สิน จนถึงการเมือง,” ประชาไท, สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2566, <https://prachatai.com/journal/2021/09/95103>.

³³ พระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนองในสมัยรัชกาลที่ 9 เท่าที่ผู้เขียนค้นพบมีเพียงสองกรณี คือ พระบรมราชโองการตั้ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เมื่อ พ.ศ. 2500 และพระบรมราชโองการแต่งตั้ง พลเอก

ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเช่นกัน แต่การดำเนินการในเรื่องนี้ได้มีการทำในรูปของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³⁴

4. ปัญหาทางกฎหมายของราชการในพระองค์

ราชการในพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 10 มีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญสามประการ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้พระราชอำนาจ ปัญหาว่าด้วยสถานะของส่วนราชการและข้าราชการในพระองค์ และปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนอง

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้พระราชอำนาจ

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย แต่ขณะเดียวกันก็บัญญัติว่าผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้³⁵ ส่งผลให้การใช้พระราชอำนาจในกรณีนี้ปลอดจากความรับผิดชอบทางกฎหมาย ทั้งที่มีความเป็นไปได้ว่าการใช้พระราชอำนาจนั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น กรณีการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง แต่ก็ไม้อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้พระราชอำนาจเช่นนั้นได้ อันเป็นปัญหาในแง่นิติรัฐ เนื่องจากการแยกราชการในพระองค์ออกจากระบบราชการปกติ และให้พระมหากษัตริย์ทรงวินิจฉัยสั่งการตามพระราชอัธยาศัย ทำให้การใช้พระราชอำนาจนี้ไม่อยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตาม

สุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2534 ดู *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 74 ตอนที่ 76 (16 กันยายน 2500): 1. และ *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 36 (26 กุมภาพันธ์ 2534): 1.

³⁴ ตัวอย่าง ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนพิเศษ 23 ง (22 มกราคม 2560): 24. และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 25 ง (28 มกราคม 2559): 1.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 6 วรรคสอง

หลักการแบ่งแยกอำนาจ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พระราชอำนาจไม่อาจใช้สิทธิทางศาลให้มีการทบทวนการใช้พระราชอำนาจนั้นได้³⁶

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้วยว่าพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ มีสถานะเป็น “กฎ” ที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองหรือไม่³⁷ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ใช่กรณีที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นใช้บังคับ แต่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่หรือถูกผูกพันให้ต้องตราให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ ทั้งนี้ มีผู้เห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมอบให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจโดยไม่ต้องมีผู้เสนอแนะ ซึ่งถือเป็นการกระทำในฐานะประมุขของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาล จึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล³⁸

4.2 ปัญหาว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของส่วนราชการและข้าราชการในพระองค์

ส่วนราชการในพระองค์ทั้งสำนักงานองคมนตรี สำนักพระราชวัง และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติภารกิจราชการในพระองค์ถวายองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ตามพระราชอัธยาศัยขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์³⁹ ปัจจุบันในทางตำรามีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า ส่วนราชการในพระองค์เหล่านี้ไม่ใช่นิติบุคคลเอกชน แต่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน⁴⁰ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายบัญญัติ

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, 34-35, 93-94, 277, 285.

³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้นิยามของ “กฎ” ไว้ว่า หมายถึง “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

³⁸ สิทธิกร ศักดิ์แสง และ อภิรติ กิตติสิทธิ, *ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: กรณีศึกษาพระราชกฤษฎีกา*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563), 184-185, 259-260.

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 วรรคสี่ ประกอบพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 3 วรรคสอง

⁴⁰ ชาลชัย แสงศักดิ์, *รัฐและนิติบุคคลมหาชน*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 343-344. และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, 94.

ให้ส่วนราชการในพระองค์ “ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายอื่นใด”⁴¹ ส่งผลให้ส่วนราชการในพระองค์ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน⁴² และกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ⁴³

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาต้องพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในพระองค์กับส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่า ส่วนราชการในพระองค์ “ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”⁴⁴ จึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่ขณะเดียวกันกฎหมายก็บัญญัติให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของส่วนราชการในพระองค์ตามที่ได้รับแจ้งจากส่วนราชการในพระองค์ด้วย⁴⁵ ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการในพระองค์เพื่อปฏิบัติการกิจด้านต่าง ๆ⁴⁶ ซึ่งน่าคิดอยู่ว่า คณะรัฐมนตรีจะมีดุลพินิจมากน้อยเพียงใดในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการในพระองค์ รวมถึงส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐจะมีอำนาจตัดสินใจหรือไม่เพียงใดในการสนับสนุนภารกิจของส่วนราชการในพระองค์⁴⁷

⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 วรรคสาม

⁴² ส่วนราชการในพระองค์ไม่อยู่ภายใต้ नियามของ “หน่วยรับตรวจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁴³ ในอดีตสำนักพระราชวังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดู ระเบียบสำนักพระราชวังว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2541, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 125 ตอนพิเศษ 186 ง (8 ธันวาคม 2551): 1-5.

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 วรรคสาม

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคห้า

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

⁴⁷ กรณีศึกษาที่น่าสนใจ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการราชทัณฑ์ปันสุข ทำความ ดี เพื่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ โดยคณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้มีเพียงข้าราชการในพระองค์ แต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมสุขภาพจิต อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เจ้ากรมแพทย์ทหารบก เจ้ากรมแพทย์ทหารเรือ เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ นายแพทย์ใหญ่ โรงพยาบาลตำรวจ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นกรรมการด้วย ดู พระราชหัตถเลขา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการราชทัณฑ์ปันสุข ทำความ ดี เพื่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 138 ตอนพิเศษ 8 ง (11 มกราคม 2564): 1-3.

อนึ่ง หากพิจารณากฎหมายว่าด้วยการถวายความปลอดภัย จะพบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในพระองค์กับหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งมีหน้าที่ในการถวายความปลอดภัยหรือร่วมมือในการถวายความปลอดภัย และการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ราชเลขานุการในพระองค์ของพระมหากษัตริย์กำหนด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการถวายความปลอดภัยให้มีประสิทธิภาพและมีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน กฎหมายบัญญัติให้ราชเลขานุการในพระองค์ของพระมหากษัตริย์มีอำนาจกำหนดระเบียบหรือออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ในการถวายความปลอดภัยเพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการในพระองค์และหน่วยงานของรัฐด้วย⁴⁸

สำหรับกรณีของข้าราชการในพระองค์นั้น มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า “บรรดาบทกฎหมายใดที่บัญญัติถึงคำว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้หมายความรวมถึงข้าราชการในพระองค์”⁴⁹ การบัญญัติเช่นนี้ส่งผลให้ข้าราชการในพระองค์ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสำคัญหลายฉบับเช่นกัน โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการในพระองค์จึงต้องบังคับตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคดีพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับข้าราชการในพระองค์ต้องไปฟ้องร้องกันที่ศาลยุติธรรม จะฟ้องมายังศาลปกครองไม่ได้

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการกำหนดว่า บรรดาบทกฎหมายที่บัญญัติถึงคำว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้หมายความรวมถึงข้าราชการในพระองค์ก็ตาม แต่ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้โดยให้ข้าราชการในพระองค์มีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁵⁰ นั้น หมายความว่า หากข้าราชการในพระองค์ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ก็อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ ด้วยเหตุนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การ

⁴⁸ พระราชบัญญัติการถวายความปลอดภัย พ.ศ. 2560 มาตรา 6 และมาตรา 7

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 วรรคห้า

⁵⁰ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 10

ดูแลรักษาทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์⁵¹ หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตพระราชฐาน ตลอดจนการรักษาความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ⁵² หากข้าราชการในพระองค์ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจนเกิดความเสียหายแก่ประชาชน ข้าราชการในพระองค์ผู้นั้นย่อมมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานที่อาจมีความผิดและต้องระวางโทษตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ได้

อีกประเด็นที่สำคัญ คือ การที่กฎหมายบัญญัติว่า การโอนข้าราชการในพระองค์ไปเป็นข้าราชการฝ่ายอื่นรวมถึงการโอนข้าราชการฝ่ายอื่นมาเป็นข้าราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้มีการโอนตามพระราชอัธยาศัย⁵³ สะท้อนว่าพระราชอำนาจในเรื่องนี้ขยายไปถึงข้าราชการฝ่ายอื่นที่มีใช้ข้าราชการในพระองค์ด้วย หากทรงมีพระราชประสงค์ให้ข้าราชการฝ่ายอื่นโอนมาเป็นข้าราชการในพระองค์ หรือกลับกันคือให้ข้าราชการในพระองค์โอนไปเป็นข้าราชการฝ่ายอื่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ โดยไม่อาจดำเนินการเป็นอย่างอื่นได้⁵⁴

4.3 ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนอง

ดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่า การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งในปัจจุบันกระทำในรูปของพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนอง ซึ่งเรื่องนี้มีปัญหา

⁵¹ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

⁵² พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง

⁵³ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 14

⁵⁴ ตัวอย่าง พระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ พลโทหญิง สมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าพัชรกิติยาภา นเรนทิราเทพยวดี กรมหลวงราชสาริณีสิริพัชร มหาวัชรราชธิดา อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการภาค 2 สำนักงานอัยการสูงสุด ทรงดำรงตำแหน่ง เสนาธิการกองบัญชาการทหารมหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์ หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ (อัครา พลเอก) ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 138 ตอนพิเศษ 25 ง (3 กุมภาพันธ์ 2564): 1.

ในแง่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาโดยแยกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีขององคมนตรี และ กรณีของข้าราชการในพระองค์อื่นนอกจากองคมนตรี

หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่า กรณีขององคมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง⁵⁵ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีการแต่งตั้งองคมนตรีอย่างน้อยสองครั้งที่ทำในรูปของพระบรมราชโองการที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนอง⁵⁶ ทั้งที่พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้เองว่า การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งองคมนตรีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁵⁷

สำหรับกรณีของข้าราชการในพระองค์ประเภทอื่นนอกจากองคมนตรีนั้น โดยที่มาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติถึงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งไว้ กรณีจึงน่าจะต้องบังคับหลักทั่วไปในมาตรา 182 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า พระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ วิชาญ เครืองาม ก็เคยอธิบายไว้ว่าการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แม้เป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย แต่จะมีผลทางกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁵⁸ และดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งในสมัยรัชกาลที่ 9 มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การดำเนินการเรื่องนี้ในรัชสมัยปัจจุบันจึงมีความแตกต่างจากรัชกาลก่อนและไม่น่าจะสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทางเดียวที่จะอธิบายว่าพระบรมราชโองการที่ไร้ผู้ลงนามรับสนองชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ก็คือพระบรมราชโองการนี้ไม่เกี่ยวกับ

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 11 วรรคสอง และวรรคสาม

⁵⁶ ดู พระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายเกษม จันทรแก้ว เป็นองคมนตรี ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 138 ตอนพิเศษ 66 ง (24 มีนาคม 2564): 1. และพระบรมราชโองการแต่งตั้ง พลเอก บัณฑิตย มลายอริศุณย์ เป็นองคมนตรี ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 139 ตอนพิเศษ 252 ง (22 ตุลาคม 2565): 1.

⁵⁷ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง

⁵⁸ วิชาญ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, 377.

ราชการแผ่นดิน ซึ่งการอธิบายเช่นนี้เท่ากับเป็นการยอมรับให้ราชการในพระองค์แยกออกไปเป็นอีกระบบหนึ่งต่างหาก และจะเกิดคำถามตามมาทันทีว่า การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์ได้เช่นนี้ จะยังสอดคล้องกับการปกครองในระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) หรือไม่ และจะยังนำหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทำผิดได้ (The King can do no wrong) มาอธิบายเรื่องนี้ได้เพียงใด เนื่องจากหลักนี้ถือว่า พระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์แต่ไม่ได้ทรงปกครอง (The King reigns but does not govern) และพระมหากษัตริย์ไม่อาจทำอะไรโดยลำพังพระองค์ได้ (The King cannot act alone)⁵⁹

5. บทสรุป

การสร้างระบบราชการในพระองค์ให้ไปขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และการถวายพระราชอำนาจในการจัดระเบียบราชการตลอดจนการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการรัฐประหารและการเปลี่ยนผ่านรัชสมัย เห็นได้จากฐานทางกฎหมายของราชการในพระองค์ โดยเฉพาะมาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามข้อสังเกตพระราชทานของรัชกาลที่ 10 รวมถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 ก็ได้รับการตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหารเช่นกัน การอยู่ภายใต้สภาวะของการปกครองโดยคณะรัฐประหารตลอดจนการเข้าสู่รัชสมัยใหม่จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงราชการในพระองค์จากที่เคยอยู่ภายใต้รัฐบาลไปสู่การเป็นราชการในพระองค์ตามพระราชอัธยาศัยประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด

ราชการในพระองค์ตามพระราชอัธยาศัยในปัจจุบันเป็นตัวอย่างอันดีที่สะท้อนว่า บัดนี้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยเฉพาะการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์และสามารถเกิดผลในทางกฎหมายได้โดยไม่ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระ

⁵⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1*, (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), 290.

บรมราชโองการ สภาวการณ์เช่นนี้เองที่ทำให้ สมชาย ปรีชาศิลปกุล เห็นว่า ระบอบการปกครองของไทยกำลังเคลื่อนเข้าสู่ “ยุคหลังประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”⁶⁰ ทำนองเดียวกับ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่เห็นว่า ระบอบการปกครองของไทยในปัจจุบันได้ผันแปรไปแล้ว แต่เป็น “ระบอบที่ตั้งชื่อไม่ได้”⁶¹ สำหรับผู้เขียน โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 2 ยังคงบัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” การจะเรียกระบอบการปกครองของไทยในปัจจุบันโดยใช้ชื่อเรียกอย่างอื่นอาจเป็นปัญหาในแง่ที่ไม่รับหรือขัดแย้งกับตัวบทในรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือรูปลักษณะของระบอบ “ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ในรัชกาลปัจจุบันได้เปลี่ยนผันไปจนกระทั่งกล่าวได้ว่าแตกต่างจากรัชสมัยก่อนหน้าอย่างมีนัยสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การจำแนกระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็นสามประเภท ได้แก่ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) ระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์ (limited monarchy) และระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ที่ปรากฏในคำอธิบายของนักกฎหมายไทยมาแต่เดิมนั้น⁶² อาจจะไม่สามารถใช้อธิบายระบอบการปกครองของไทยในปัจจุบันได้อีกแล้ว เนื่องจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น โดยปัจจุบันนี้พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระราชอำนาจด้วยกันสามลักษณะ หนึ่ง คือ พระราชอำนาจที่เป็นอำนาจเชิงรับและในทางแบบพิธี ซึ่งเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ถวายคำแนะนำ และทรงใช้อำนาจนั้นตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐโดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ สอง คือ พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยที่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และสาม คือ พระ

⁶⁰ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, *นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง: ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2550*, 305-311.

⁶¹ วรณา วรลยางกูร, “จุดไฟแล้วส่งต่อ อย่าให้ดับ” วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ในวันที่ต้องยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงใช้เวลามากกว่าที่คิด,” *The 101.World*, สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2566 <https://www.the101.world/worachet-pakeerut-interview/>.

⁶² จงทอง จันทรางศุ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง พระมหากษัตริย์*, (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552), 12-13. วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, 306-307. สมภพ โทตระกิตย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2*, (พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2512), 92-93. และหยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), 23-26.

ราชอาณาจักรตามพระราชอัธยาศัยที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์ที่ปรากฏในกรณีของราชการในพระองค์ พระราชอำนาจชนิดสุดท้ายเป็นพระราชอำนาจอย่างใหม่ที่เพิ่งปรากฏในสมัยรัชกาลที่ 10 ด้วยเหตุนี้ การจะกล่าวว่าการปกครองประเทศไทยในปัจจุบันเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็คงไม่ใช่ เนื่องจากพระราชอำนาจหลายกรณียังเป็นอำนาจเชิงรับและในทางแบบพิธี แต่จะกล่าวว่าเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแท้ ๆ ก็ไม่ถนัด เพราะมีหลายกรณีที่เป็นการใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์ รวมถึงการแต่งตั้งองคมนตรีโดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองก็สะท้อนให้เห็นถึงการปลดปล่อยพระองค์จากพันธนาการแห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเสนอว่า การปกครองประเทศไทยในปัจจุบันน่าจะมีลักษณะเป็นระบอบพระมหากษัตริย์แบบอำนาจอผสม (mixed monarchy) ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศไทยเอง

อนึ่ง ราชการในพระองค์ในสมัยรัชกาลที่ 10 ยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่น่าสนใจซึ่งบทความนี้มิได้กล่าวถึง เช่น การที่กฎหมายให้อำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการในพระองค์นั้น⁶³ ระเบียบหรือประกาศดังกล่าวจะมีสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายอย่างไร โดยที่ผ่านมามีการออกระเบียบหรือประกาศเช่นนี้มาใช้บังคับบ้างแล้ว⁶⁴ แต่ในทางวิชาการยังมิมีการอภิปรายในประเด็นนี้ รวมถึงเรื่องงบประมาณและทรัพย์สินของส่วนราชการในพระองค์ก็เป็นประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งน่าจะต้องมีการศึกษาค้นคว้ากันต่อไปอีก เพื่อขยายพรมแดนความรู้ในเรื่องนี้ให้กว้างขวางและลึกซึ้งกว่าเดิม ทั้งนี้ มีข้อที่น่าสังเกตด้วยว่า รัฐธรรมนูญของบางประเทศในยุโรป เช่น นอร์เวย์ และสเปน บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยในการแต่งตั้งและให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งเช่นกัน⁶⁵ การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และการทำความเข้าใจเรื่องนี้ในระบบรัฐธรรมนูญไทยได้ต่อไป

⁶³ พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 มาตรา 11 มาตรา 15 และมาตรา 17

⁶⁴ ตัวอย่าง ระเบียบส่วนราชการในพระองค์ ว่าด้วยการใช้ การเชิญ การแสดงธงพระอิสริยยศ และการถวายความเคารพโดยใช้ธงชัยเฉลิมพล พ.ศ. 2562, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 136 ตอนพิเศษ 117 ง (10 พฤษภาคม 2562): 2-12.

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มาตรา 24 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งตามพระราชอัธยาศัย” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 65 วรรคสอง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารพ้นจากตำแหน่งโดยอิสระ”

References

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.
- คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 39/2566 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเอกสารการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2566.
- www.oic.go.th/FILEWEB/CABIWEBSITE/DRAWER01/GENERAL/DATA0041/00041323.PDF.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *รัฐและนิติบุคคลมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.
- ทีมข่าวการเมือง. “112 ฉบับ ที่ไม่มี ‘ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ’: ตั้งปลดทหาร-ข้าราชการในพระองค์ สมณศักดิ์พระ จัดการทรัพย์สิน จนถึงการเมือง.” ประชาไท. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2566. <https://prachatai.com/journal/2021/09/95103>.
- ไทย. รัฐสภา. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. *รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ*. ครั้งที่ 60, 11 มกราคม 2559.
- จงทอง จันทรางศุ. *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องพระมหากษัตริย์*. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2563*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2563.
- บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 26/2560 วันที่ 20 เมษายน 2560. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2565 https://www.senate.go.th/document/mRecordM/Ext34/34277_0001.PDF?v=221128085 601.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนพิเศษ 239 ง (5 ตุลาคม 2558): 1-2.
- ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง อัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนที่ 102 ก (1 ธันวาคม 2559): 1.

- ประกาศส่วนราชการในพระองค์ เรื่อง การโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ภาระผูกพัน เงินงบประมาณ อัตรากำลัง หรือตำแหน่งและอัตรากำลังเงินเดือน รวมทั้งข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานอื่น ของส่วนราชการต่าง ๆ ไปเป็นส่วนราชการในพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนพิเศษ 195 ง (31 กรกฎาคม 2560): 23-24.
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนพิเศษ 23 ง (22 มกราคม 2560): 24.
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 25 ง (28 มกราคม 2559): 1.
- พระบรมราชโองการ ประกาศ ตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 74 ตอนที่ 76 (16 กันยายน 2500): 1.
- พระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ, *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 36 (26 กุมภาพันธ์ 2534): 1.
- พระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งองคมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 138 ตอนพิเศษ 66 ง (24 มีนาคม 2564): 1.
- พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง แต่งตั้งองคมนตรี, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 139 ตอนพิเศษ 252 ง (22 ตุลาคม 2565): 1.
- พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง ให้ข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหารพ้นจากตำแหน่ง ถอดฐานันดรศักดิ์ และยศทหาร ตลอดจนเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ทุกชั้นตรา, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 136 ตอนที่ 55 ข (21 ตุลาคม 2562): 1-2.
- พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง ให้รับโอนข้าราชการฝ่ายอัยการเป็นข้าราชการในพระองค์ฝ่ายทหารและพระราชทานพระยศทหาร, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 138 ตอนพิเศษ 25 ง (3 กุมภาพันธ์ 2564): 1.
- พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนที่ 51 ก (10 พฤษภาคม 2560): 1-8.
- พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 139 ตอนที่ 8 ก (26 มกราคม 2565): 3.

พระราชกำหนดโอนอัตรากำลังพลและงบประมาณบางส่วนของกองทัพบก กองทัพอากาศ

กระทรวงกลาโหม ไปเป็นของหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ซึ่งเป็นส่วน
ราชการในพระองค์ พ.ศ. 2562, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 136 ตอนที่ 103 ก (30 กันยายน
2562): 1-3.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนที่ 48
ก (1 พฤษภาคม 2560): 1-5.

พระราชหัตถเลขา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการราชทัณฑ์ปันสุข ทำความ ดี เพื่อชาติ ศาสน์
กษัตริย์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 138 ตอนพิเศษ 8 ง (11 มกราคม 2564): 1-3.

พระราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งข้าราชการในพระองค์, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนพิเศษ 150 ง
(6 มิถุนายน 2560): 1-2.

ไพโรจน์ ชัยนาม. *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญ
ของประเทศไทย ตอนที่ 1*. พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495.

มีชัย ฤชุพันธุ์. “บันทึกไว้กันลืม.” ใน *ความในใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560*. กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561.

ระเบียบส่วนราชการในพระองค์ ว่าด้วยการใช้ การเชิญ การแสดงธงพระอิสริยยศ และการถวายความ
เคารพโดยใช้ธงชัยเฉลิมพล พ.ศ. 2562, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 136 ตอนพิเศษ 117 ง (10
พฤษภาคม 2562): 2-12.

ระเบียบสำนักพระราชวังว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2541, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 125
ตอนพิเศษ 186 ง (8 ธันวาคม 2551): 1-5.

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2566

[https://cdc.parliament.go.th/ draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=429&
filename=index](https://cdc.parliament.go.th/ draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=429&filename=index).

วงษา วรलयงกูร. “จุดไฟแล้วส่งต่อ อย่าให้ดับ” วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ในวันที่ต้องยอมรับว่าการ
เปลี่ยนแปลงใช้เวลามากกว่าที่คิด.” *The 101.World*. สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2566
<https://www.the101.world/ worachet-pakeerut-interview/>.

วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: อานกฎหมาย,
2564.

วิชญ์ เครืองาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530.

วิชญ์ เครืองาม. *ลงเรือแป๊ะ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: มติชน, 2562.

- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. *นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง: ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กร
จัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2550*. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน, 2561.
- สมภพ โทตระกิตย์. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 2*. พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2512.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง และ อภิรดี กิตติสิทโธ. *ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายภายใต้บทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: กรณีศึกษาพระราชกฤษฎีกา*. กรุงเทพฯ:
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563.
- หยุด แสงอุทัย. *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร: คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.