



A Unique Transition to the Democratic Constitutional Monarchy in Bhutan *

Bulanchai Udomariyasap ^a

Article Info

Article history:

Received May 19, 2025.

Revised June 13, 2025.

Accepted June 25, 2025.

Keywords:

Bhutan; absolute monarchy;
political transition;
constitutional monarchy;
abdication

* This article is a further
study of the article Bhutan's
Political Transition in 2008:
Preliminary Observation.
RatthasatNithet, 3(1) (July –
December 2017), 127-160.

Abstract

Bhutan's transition to a constitutional monarchy in 2008 marks it as the second country in the world, after Denmark, to have undergone such a peaceful transformation without violence or bloodshed. Over a span of more than two decades and through four general elections, Bhutan can be said to have successfully established a new political system. Importantly, this transition carries several distinctive characteristics, making it truly unique, unlike any other political transformation in the world. This transition cannot be fully explained by any existing theory of political transition synthesized by scholars, whether focused on structural factors or agency, particularly regarding the role of political crisis or conflict. Instead, Bhutan's transition was initiated and persistently driven by the monarchy itself. This began in 1953 during the reign of King Jigme Dorji Wangchuck, the third king of the Wangchuck Dynasty. and represents a carefully planned and gradual path toward a democratic system with the monarch as head of state. The Fourth King played a pivotal role by initiating the constitutional drafting process in 2001, which culminated in

the adoption of the Constitution in 2008, marking the centenary of the Wangchuck dynasty, and coinciding with the ascension of the Fifth King, Jigme Khesar Namgyel Wangchuck, the current monarch. In the interim, the Fourth King formally abdicated in 2005 at the age of only 51, while the Crown Prince was only 28. Additionally, a royal decree was issued mandating that Bhutanese monarchs must abdicate upon reaching the age of 65, as later codified in Article 6 of the Constitution of the Kingdom of Bhutan. This phenomenon thus opens up new frontiers in political science knowledge, particularly in the design of political and administrative structures under a democratic constitutional monarchy. It calls for further comparative research on royal abdication and hereditary succession in constitutional monarchies.

^a Asst. Prof., Faculty of Political Science, Rangsit University, Pathumthani 12000, Thailand. E-mail: bulanchine.u@gmail.com

การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยที่มีอัตลักษณ์ของภูฏาน *

บุหลันฉาย อุดมอริยทรัพย์^a

Article Info

Article history:

Received 19 พฤษภาคม 2568

Revised 13 มิถุนายน 2568

Accepted 25 มิถุนายน 2568

คำสำคัญ:

ภูฏาน;
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์;
การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง;
ระบอบกษัตริย์ภายใต้
รัฐธรรมนูญ; การสละราช
สมบัติ

* บทความนี้เป็นผลจากการศึกษาต่อยอดบทความเรื่อง การเปลี่ยนแปลงการปกครองในภูฏาน ค.ศ. 2008: ข้อสังเกตเบื้องต้น. รัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2560), 127 – 160.

“เวลาที่ดียิ่งที่สุดสำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองระบบหนึ่ง

ก็คือเวลาที่ประเทศมีเสถียรภาพและความสงบสุข

เพราะเหตุใดจึงต้องรอให้เกิดการปฏิวัติ ?

ทำไมจะต้องรอจนถึงวันที่พระมหากษัตริย์ทรงเสด็จสวรรคต

แล้วจึงสถาปนามกุฎราชกุมารขึ้นครองราชย์ ?”

สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเย วังชุก

รัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์วังชุก

19 ธันวาคม 2005

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของภูฏานเมื่อปี 2008 นับเป็นประเทศที่สองในโลกต่อจากเดนมาร์กที่เปลี่ยนแปลงอย่างสงบไม่มีการใช้ความรุนแรงเสียเลือดเนื้อ ด้วยระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษและการจัดการเลือกตั้งทั่วไปถึง 4 ครั้ง จึงกล่าวได้ว่าภูฏานประสบความสำเร็จในการสถาปนาระบอบการเมืองใหม่ ที่สำคัญ ยังเป็นการเปลี่ยนผ่านที่มีลักษณะเฉพาะหลายประการ ซึ่งกล่าวได้ว่า มี “อัตลักษณ์” ที่ไม่เหมือนที่ใดในโลก กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนผ่านที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่มีการสังเคราะห์โดยนักวิชาการใด ๆ ได้อย่างชัดเจน ทั้งที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านโครงสร้างและตัวกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองเนื่องจากการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นโดยการริเริ่มและผลักดันโดยสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างต่อเนื่องและยาวนาน นับตั้งแต่ปี 1953 ในรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ 3 แห่งราชวงศ์วังชุกเป็นต้นมา นับเป็น

การวางแผนเพื่อเตรียมการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้การนำของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ 4 ที่ทรงดำริให้เริ่มมีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2001 ก่อนจะประกาศใช้ในปี 2008 ในวาระครบรอบ 100 ปีของราชวงศ์พร้อมกับการขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ 5 คือ จิกมี เกเซอร์ นัมเกล วังชุก พระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบัน โดยระหว่างนั้นพระองค์ทรงประกาศสละราชสมบัติอย่างเป็นทางการในปี 2005 ขณะที่ทรงมีพระชนมายุเพียง 51 พรรษาและมกุฎราชกุมารทรงมีพระชนมายุ 28 พรรษา พร้อมทั้งยังมีพระบรมราชโองการให้พระมหากษัตริย์ภูฏานต้องสละราชสมบัติเมื่อทรงมีพระชนมายุครบ 65 ปี ดังความปรากฏในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานในเวลาต่อมาอีกด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงนับเป็นการเปิดพรมแดนองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและควรมีการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นการสละราชสมบัติและการสืบสันตติวงศ์ต่อไป

^a ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี 12000 ไทย E-mail: bulanchine.u@gmail.com

ความเป็นมา

เมื่อกล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของภูฏานจะเป็นที่รับรู้ร่วมกันว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสงบไม่มีการใช้ความรุนแรงเสียเลือดเนื้อ และถือเป็นประเทศที่สองในโลกรองจากเดนมาร์ก¹ ที่ประสบความสำเร็จด้วยวิถีทางเดียวกันมาก่อนจนเป็นยอมรับจากบรรดานักวิชาการที่ศึกษาการเมืองการปกครองเดนมาร์ก ทั้งนักวิชาการที่เป็นชาวเดนิชและไม่ใช่ว่าชาวเดนิช กล่าวคือ กลุ่มแรกประกอบด้วยนักวิชาการนอร์เวย์ Johs Andenaes (1958) ในบทความเรื่อง “The Development of Political Democracy in Scandinavia,” นักวิชาการอเมริกัน Kenneth E. Miller (1968) ในหนังสือชื่อ *Government and Politics in Denmark* นักวิชาการอังกฤษ Glyn Jones (1970) ในหนังสือชื่อ *Denmark* และนักวิชาการชาวสก็อต T.K. Derry (1978) ในหนังสือชื่อ *A History of Scandinavia: Norway, Sweden, Denmark, Finland, Iceland* ส่วนงานของนักวิชาการชาวเดนิช ได้แก่ งานของ Tim Knudsen and Uffe Jakobsen (2003) ในบทความเรื่อง “The Danish Path to Democracy” งานของ Knud J. V. Jespersen (2004) ในหนังสือชื่อ *A History of Denmark* งานของ Lars Bo Kaspersen (2004) ในบทความเรื่อง “How Denmark Became Democratic: The Impact of Warfare and Military Reform” และเอกสารชื่อ *The Danish Democracy Canon* (2008) ของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนหลักการประชาธิปไตยและกระทรวงศึกษาธิการแห่งเดนมาร์ก พบว่า นักวิชาการเหล่านี้ต่างเห็นพ้องต้องตรงกันว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองของเดนมาร์กจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในปี 1849 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างสันติสงบและปราศจากการเสียเลือดเนื้อ (อ้างใน Chaiyaporn, 2018, p. 243)

โดยเฉพาะในความเห็นของ Jespersen นั้นถึงกลับสรุปไว้ว่า การประกาศอย่างเป็นทางการของพระมหากษัตริย์ Frederick VII ถือเป็นจุดสุดยอดของการปฏิวัติเสรีของเดนมาร์ก และที่สำคัญเขาได้ประเมินว่าการปฏิวัติดังกล่าวของเดนมาร์กถือเป็นการปฏิวัติที่สงบสันติและเกือบจะเรียกได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่าเป็นการปฏิวัติภายใต้บรรยากาศที่มีไม่ตรีจิตต่อกัน (Knud J. V. Jespersen, 2004, p.66) อ้างใน Chaiyaporn, 2018, p. 198)

ทั้งนี้ นอกจากการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของภูฏานจะประสบความสำเร็จด้วยเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสงบไม่มีการใช้ความรุนแรงเสียเลือดเนื้อแล้ว ยังพบว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านมีลักษณะเฉพาะหลายประการที่กล่าวได้ว่า มี “อัตลักษณ์” ที่ไม่เหมือนที่ใดในโลกอีกด้วย ทั้งความริเริ่มของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีพระประสงค์ให้มีการจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองอันสะท้อนผ่านความพยายามอันต่อเนื่องยาวนานในการกระจายอำนาจและวางรากฐานการปกครองแบบประชาธิปไตย รวมทั้งการสละราชสมบัติขณะทรงมีพระชนมายุ 51 พรรษาและมีพระบรมราชโองการให้พระมหากษัตริย์ภูฏานต้องสละราชสมบัติเมื่อทรงมีพระชนมายุครบ 65 ปี ทั้ง ๆ ที่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญยังไม่แล้วเสร็จ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของเดนมาร์ก จะพบว่ากระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การมีรัฐธรรมนูญเสรีของเดนมาร์กนั้นเสร็จสิ้นลงอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ภายใต้ระบอบการปกครอง/รัฐธรรมนูญเสรีของชนชั้นกลาง (a middle-class, liberal constitution) และต่อมาพระมหากษัตริย์ Frederick VII จึงได้ทรงประกาศพระองค์อย่างเป็นทางการว่าทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional king) และจากการที่ทรงประกาศดังกล่าว พระองค์ถือว่าพระองค์ได้ทรง

¹ สำหรับกรณีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ของไทยก็ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติไม่เสียเลือดเนื้อและคงจะนับได้ว่าเป็นประเทศที่สองรองจากเดนมาร์ก หากไม่เกิดกรณีกบฏบวรเดชต่อมาในปี พ.ศ. 2476 เพราะแม้จะถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปแล้ว แต่ก็ยังอยู่ภายใต้ข้อถกเถียงในเรื่องพระราชอำนาจ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Chaiyaporn, 2018, p. 68)

แสดงให้เห็นว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดนมาร์กที่ดำเนินมาเป็นเวลาถึง 188 ปีได้สิ้นสุดลงแล้ว (Knud J.V. Jespersen (2004, pp. 65-66) อ้างใน Chaipayorn, 2018, p. 198)

สอดคล้องกับข้อสังเกตประการหนึ่งที่ผู้เขียนได้เคยระบุไว้ในบทความเมื่อกว่า 10 ปีที่ผ่านมาเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงการปกครองในภูฏาน ค.ศ. 2008: ข้อสังเกตเบื้องต้น” ซึ่งขณะนั้นภูฏานเพิ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงไม่กี่ปีว่า หนึ่งในคำอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของภูฏาน ในปี 2008 ก็คือ “ประชาธิปไตยภูฏาน” เกิดจากการพระราชทานจากองค์พระมหากษัตริย์ของภูฏานในฐานะที่เป็น “ของขวัญ” ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงมอบให้แก่พสกนิกรชาวภูฏาน โดยที่ประชาชนชาวภูฏานไม่ได้ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและยืนยันว่าต้องการอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป ดังความปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวันออนไลน์ของภูฏานที่ชื่อ *Kuensel* ฉบับวันที่ 22 June 2005 ที่ว่า “แม้จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่ประชาชนในภูฏานก็ได้กราบบังคมทูลขอร้องไม่ให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงถ่ายโอนพระราชอำนาจ” (Bothe, 2012, p. 28) และตั้งคำถามไว้ว่า ภายใต้บริบทดังกล่าวนี้ การเปลี่ยนแปลงการปกครองในภูฏานจะสามารถเป็นประชาธิปไตยได้มากน้อยเพียงไร?

ทั้งนี้ จากรายงานครบรอบ 10 ประชาธิปไตยของภูฏาน โดย United Nations Development Programme Bhutan & Parliament of the Kingdom of Bhutan (2019, p. 24) ระบุว่า ประชาธิปไตยของภูฏานยึดมั่นตามชุดบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล อาทิ การแบ่งแยกอำนาจ 3 ฝ่าย การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม มีผู้สมัครแข่งขันและพรรคการเมือง รวมทั้งมีสื่อเสรีและระบบตุลาการที่เป็นอิสระ (Bhutan's democracy does adhere to a number of internationally accepted norms, such as the separation of powers through three arms of government, free and fair elections, competing candidates and political parties, free media and an independent judiciary.) บัดนี้ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของภูฏานได้ผ่านการทดสอบด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปมาแล้วถึง 4 ครั้งในห้วงเวลากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมาและมีสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงเกินกว่าร้อยละ 60 ทุกครั้ง

สถิติการเลือกตั้งและจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งของภูฏาน

ปี	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิ (ร้อยละ)
2008	318,465	252,812	79.38
2013	381,790	252,485	66.13
2018	438,663	313,473	71.46
2024	498,135	326,775	65.60

ที่มา: Dema (2024, February 5)

สำหรับการลดลงของสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดของภูฏานนั้น รายงานข้างต้นกล่าวว่าเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาอันเนื่องมาจากสถานการณ์วิกฤตโควิดที่ผ่านมา แต่โดยภาพรวมของการเลือกตั้งทั้ง 4 ครั้ง ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนลดลงอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่มีสัดส่วนลดลงบ้างเป็นบางครั้ง ต่างจากกรณีการเลือกตั้งทั่วไปของไทยตลอดระยะเวลา 25 ปีแรก คือ จากปี พ.ศ. 2576 ถึงพ.ศ. 2500 รวมทั้งสิ้น 8 ครั้ง ไม่เคยมีครั้งใดที่มีสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงเกินร้อยละ 50 ยกเว้นการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 มีสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 57.50 อันเป็นที่รับรู้ร่วมกันเป็นการเลือกตั้งสกปรก โดยการเลือกตั้งทั่วไปที่มีสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำที่สุดคือ ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 ที่มีสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 29.50 เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการสถาปนาระบบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของภูฏานอันมีลักษณะเฉพาะจนเรียกได้ว่าเป็น “อัตลักษณ์” ที่มีความโดดเด่นเช่นนี้ เพื่อสร้างชุดคำอธิบายต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างเป็นระบบต่อไป

สองรัชสมัยแห่งการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ²

หลังจากการสถาปนาระบอบราชาธิปไตยในปี 1907 อันเป็นผลมาจากความต้องการยุติปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนผู้ปกครอง เพราะในระบอบเดิมนั้นแบ่งโครงสร้างการปกครองแบบสองระบบ แยกระหว่างทางธรรมกับทางโลก (a dual religious-secular system of governance) ซึ่งเป็นที่รู้จักในนาม *Chhoe-Sid* โดยมีซัปดรุง (*Shabdrung*) เป็นผู้นำสูงสุดมีอำนาจทั้งทางโลกและทางจิตวิญญาณ รวมทั้งสถาปนาตำแหน่งผู้นำฝ่ายศาสนา เรียกว่า เจ เคนโป (*Je Khenpo*) และผู้นำทางราชอาณาจักร เรียกว่า ดรัก เดซี (*Druk Desi*---เป็นผู้ปกครองร่วมกับบรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ ที่รู้จักกันในนาม *Penlop*---ขยายความโดยผู้เขียน) โดยตำแหน่งซัปดรุงนั้น มิได้สืบทอดตามลำดับสันตติวงศ์ แต่สืบทอดตามการกลับชาติมาเกิด ซึ่งต้องได้รับการรับรองจากฝ่ายศาสนจักร ดังนั้น เมื่อตำแหน่งซัปดรุงว่างลงจะมักเกิดการอ้างความชอบธรรมระหว่างบรรดาผู้นำทั้งหลายจนเกิดความแตกแยกและต่อสู้รบราฆ่าฟันระหว่างหัวเมืองใหญ่ย่อยที่กระเจายกกันอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อการแย่งชิงอำนาจ (Long, 2019, p. 72)

ด้วยเหตุนี้ บรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ จึงตกลงรวมตัวกัน คัดเลือกทายาทและสถาปนาระบบอบกษัตริย์ขึ้น โดยระบอบกษัตริย์ที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ใช่ระบบเทวราชา แต่เป็นการลงนามทำสัญญาประชาคมร่วมกันของบรรดาเจ้าเมือง ซึ่งเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ในการรับรองทายาทของผู้ได้รับการสถาปนา และผู้ได้รับการสถาปนาจะต้องสัญญาว่าจะปกครองเพื่ออำนาจอธิปไตยและความเป็นปึกแผ่น มั่นคงและมีเอกราชอธิปไตย รวมทั้งมีการระบุเกี่ยวกับการสืบทอดบัลลังก์หรือการสืบสันตติวงศ์จากพ่อสู่ลูกไว้ในสัญญาดังกล่าวด้วย ซึ่งถือเป็นรากฐานแนวคิดการปกครองด้วยระบอบกษัตริย์สมัยใหม่ที่ได้ใช้อำนาจเด็ดขาดด้วยพระองค์เอง แต่เป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้

² หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองภูฏานนับตั้งแต่มีการสถาปนาระบอบราชาธิปไตยโดยราชวงศ์วังชุกในปี 1907 กล่าวได้ว่า ภูฏานมีวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญที่มุ่งหวังผลต่อตัวผู้ปกครอง/ระบอบการปกครองอย่างน้อย 3 ครั้ง จากการรายงานข่าวของ New York Time คือ การลอบสังหาร Jigme Palden Dorji นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศและเป็นเครือญาติในราชวงศ์วังชุก เมื่อวันที่ 5 เมษายน 1964 และในช่วงปลายปีเดียวกันมีความพยายามก่อการยึดอำนาจสมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck โดยกลุ่มติดอาวุธ (ขณะที่ Nari Rustomji (1978) อติตข้าราชการระดับสูงที่ดำรงตำแหน่งทางปกครองบริเวณภูมิภาคหิมาลัยตะวันออกมายาวนาน และเขียนหนังสือเรื่อง *Bhutan: The Dragon Kingdom in Crisis* ระบุว่ามีความพยายามลอบสังหารสมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck ด้วย) รวมทั้งความพยายามลอบสังหารสมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Singye Wangchuck เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 1965 ส่วนครั้งล่าสุดนับเป็นวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองอันยืดเยื้อยาวนานสืบเนื่องมาจากปัญหาชาติพันธุ์หลังพระราชบัญญัติสัญญาชาติภูฏานฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 1985 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลที่อยู่ในภูฏานซึ่งไม่ใช่ผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมหรือก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 1958 เป็นผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย อีกทั้งยังส่งผลต่อประเด็นเรื่องศาสนา วัฒนธรรมและเครื่องแต่งกายด้วยนั้น ทำให้ชาวภูฏานเชื้อสายเนปาลผู้อพยพเข้ามาตั้งรกรากในภูฏานตั้งแต่ยุคบุกเบิกที่เรียกว่า *Lhotsampas* มองว่านโยบายดังกล่าวเป็นความพยายามที่ต้องการจะปราบปรามวัฒนธรรมของชาวเนปาลอันนำไปสู่การเคลื่อนไหวประท้วงอย่างรุนแรงและกลายเป็นความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ซึ่งลุกลามบานปลายจนกลายเป็นปัญหาผู้อพยพลี้ภัยมาตั้งแต่ต้นปี 1989 ถึงปัจจุบันซึ่งบางส่วนยังคงค้างในค่ายผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดนเนปาลและบางส่วนได้อพยพไปยังประเทศที่ 3 แล้ว โดยรัฐบาลของภูฏานและเนปาลได้จัดให้มีการประชุมเป็นประจำเพื่อแก้ไขปัญหาลี้ภัย แต่ก็ยังคงไม่สามารถบรรลุข้อตกลงขั้นสุดท้ายได้ แม้จะผ่านมานานหลายทศวรรษแล้วก็ตาม นอกจากนี้ เมื่อเดือนกันยายน 2016 มีการรายงานข่าวจาก New York Time ว่ามีความพยายามก่อการรัฐประหารในภูฏาน หากแต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่าเป็นเพียงความพยายามยึดอำนาจภายในกองทัพเท่านั้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน The New York Times (1964, November 28)

รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา ซึ่ง Ugyen Wangchuck เจ้าเมือง Trongsa ได้รับเลือกให้ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกของภูฏานในปี 1907 (Ministry of Foreign Affairs, 2016, p.12)

ตลอดสองทศวรรษที่ได้รับเลือกให้เป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระองค์แรกของประเทศ (ดรัก ยัลโป หรือ “กษัตริย์มังกร”) สมเด็จพระราชาธิบดีอูเกน วังชุก ทรงเป็นทั้งผู้นำฝ่ายบริหารและประมุขของประเทศ โดยทรงบริหารประเทศผ่านสมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) คณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) สภาที่ปรึกษาแห่งชาติ (Royal Advisory Council) และสำนักงานเลขาธิการบริหารกลาง (Central Secretariat and Administrative Officials) ในอีกแง่หนึ่งจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นปกครองตามกลไกประชาธิปไตย (the march of democratic set-up) (Rathore, 1974) อีกทั้ง ยังทรงคลี่คลายปัญหาระหว่างอาณาเขตที่มักนำไปสู่การทำสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างอาณาเขตทองชา ดินแดนบ้านเกิดของพระองค์ และอาณาเขตเพนลอบในหุบเขาพาโร พระองค์ทรงยุติความขัดแย้งที่ดำเนินมายาวนานนับศตวรรษและยังทรงเจรจาให้สหราชอาณาจักรยอมรับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของภูฏานจนประสบความสำเร็จ เมื่อการเมืองภายในประเทศเข้มแข็งและอำนาจอธิปไตยได้รับการยอมรับจากภายนอก ภูฏานจึงมีความมั่นคงและสันติภาพ สถาบันพระมหากษัตริย์มีความชอบธรรมอย่างยั่งยืน การผสมผสานอำนาจระหว่างศาสนาและพระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบเทวธิปไตยเดิมจึงสิ้นสุดลงอย่างสมบูรณ์ (Long, 2019, p. 73)

ต่อมาในรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี วังชุก รัชกาลที่ 2 แห่งราชวงศ์วังชุก พระองค์ทรงดำเนินการพัฒนาระบบสังคมด้านต่าง ๆ โดยทรงวางระบบยุติธรรมและการปกครองด้วยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง อาทิ การยกเลิกภาษีบางประเภท จัดระบบการบริหารจัดการป่าไม้ให้ทันสมัย วางระบบการสื่อสารและคมนาคม ยกกระดับคุณภาพการศึกษาให้เป็นแบบตะวันตกและปรับปรุงระบบสาธารณสุข แต่ก็ยังไม่มีผลในวงกว้างมากนัก เนื่องจากขาดแหล่งทุนภายนอกและระบบการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่มีประสิทธิภาพภายใต้ระบบการผลิตแบบดั้งเดิม จึงกล่าวได้ว่าในรัชสมัยของพระองค์ทรงให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบภาษีอากรเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเป็นหลัก (Dorji, 2008, p. 29)

รัชสมัยของพระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์วังชุกและพระสมัญญานาม³

รัชกาลที่	พระนาม	พระสมัญญานาม ⁴	ประสูติ	รัชสมัย
1	พระราชาธิบดีอุเกน วังชุก	The Founding Monarch	1862	1907 - 1926
2	พระราชาธิบดีจิกมี วังชุก	The Steadfast Defender	1905	1926 - 1952
3	พระราชาธิบดีจิกมี ดอจี วังชุก	The Father of Modern Bhutan	1928	1952 - 1972
4	พระราชาธิบดีจิกมี ชิงเก วังชุก	The Bodhisattva King	1955	1972 - 2006
5	พระราชาธิบดีจิกมี เกเซอร์ นัมเกล วังชุก	People's King	1980	2006 - ปัจจุบัน

ที่มา: รวบรวมจาก Dorji. (2008)

สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck รัชกาลที่ 3 แห่งราชวงศ์วังชุก เสด็จขึ้นครองราชย์ในปี 1952 อันเป็นยุคสมัยที่อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ถูกรวมศูนย์อย่างเป็นปึกแผ่นมั่นคงตามที่พระมหากษัตริย์สองพระองค์แรกทรงวางรากฐานไว้ พระองค์จึงทรงริเริ่มคืนอำนาจกลับไปสู่ท้องถิ่น โดยทั้ง 20 มณฑลได้รับการกระจายอำนาจการปกครอง (Hofmann, 2006, p.1) และทรงเร่งการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายทั้งสามมิติให้เร็วขึ้น ทั้งในด้านการปรับปรุงประเทศให้เป็นประชาธิปไตยและกระจายอำนาจทางการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันสมัย และการขยายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของภูฏาน พระองค์ทรงงานในฐานะพระมหากษัตริย์นักประชาธิปไตย โดยทรงค่อย ๆ ถ่ายโอนพระราชอำนาจในการตัดสินใจและทางนิติบัญญัติให้กับสมัชชาแห่งชาติที่ทรงจัดตั้งขึ้นในปี 1953 ต่อมาทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Royal Advisory

³ ฟิงกล่าวเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า แม้จะเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างนักวิชาการที่ศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของภูฏานว่า พระมหากษัตริย์ภูฏานทรงริเริ่มที่จะให้มีการจำกัดพระราชอำนาจเอง แต่ยังมีข้อถกเถียงว่า พระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงเป็นผู้ริเริ่ม กล่าวคือ สำหรับนักวิชาการคนนอกอย่าง Siegfried Wolf (2012) เห็นว่า สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ดอร์จี วังชุก รัชกาลที่ 3 แห่งราชวงศ์วังชุกเป็น “บิดาแห่งประชาธิปไตยของภูฏานสมัยใหม่” ขณะที่ นักวิชาการชาวภูฏานอย่าง Lily Wangchhuk กล่าวว่า ยุคแห่งการพัฒนาประชาธิปไตยเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 4 คือ รัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ชิงเก วังชุก สอดคล้องกับความเห็นของ กรรมา อูระ นักวิชาการชาวภูฏานรุ่นแรก ๆ ที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ โดยสำเร็จการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัย Oxford ก่อนเข้ารับราชการในกระทรวงวางแผนเป็นเวลากว่า 10 ปี ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานศูนย์ภูฏานศึกษาซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนเรื่องความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness: GNH) (Ura, 2015, pp. 6-7) ที่สำคัญ ยังเป็นหนึ่งในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของภูฏาน รวมทั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ภูฏานศึกษา (Centre for Bhutan Studies: CBS) ที่กล่าวไปในการทำงานเดียวกันว่า สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ดอร์จี วังชุก เป็น “บิดาแห่งภูฏานสมัยใหม่” (Ura, 2015, pp. 93 – 98, p. 108) ส่วนสมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ชิงเก วังชุก ทรงดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองที่สำคัญหลายด้าน “แต่การปฏิรูปที่สำคัญที่สุดคือ การเปลี่ยนผ่านประเทศสู่ระบอบประชาธิปไตยด้วยการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้นำมาใช้ในรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ 5” (Ura, 2015, p. 168) เช่นเดียวกับที่ Karma Phuntsho (2013, p. 565) ได้ระบุว่า “ยุคสมัยใหม่ของภูฏานเริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นระบบช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ในรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ 3 พระองค์ทรงได้รับสมัญญานามว่าเป็น “บิดาแห่งภูฏานสมัยใหม่” อย่างไรก็ตาม สำหรับบทความนี้จะเน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของภูฏานเป็นสำคัญ จึงจะไม่กล่าวถึงประเด็นการตีความ “ยุคแห่งการพัฒนาประชาธิปไตย” ที่แตกต่างกันระหว่างนักวิชาการ “คนนอก” และ “คนใน” นี้ในรายละเอียด

⁴ พระราชสมัญญานามของรัชกาลที่ 1 คือ ปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์ รัชกาลที่ 2 คือ กษัตริย์ผู้พิทักษ์ปกป้องด้วยความแน่วแน่ว รัชกาลที่ 3 คือ พระราชบิดาแห่งภูฏานสมัยใหม่ รัชกาลที่ 4 คือ กษัตริย์ผู้เปรียบดังพระโพธิสัตว์ และรัชกาลที่ 5 คือ กษัตริย์ของประชาชน

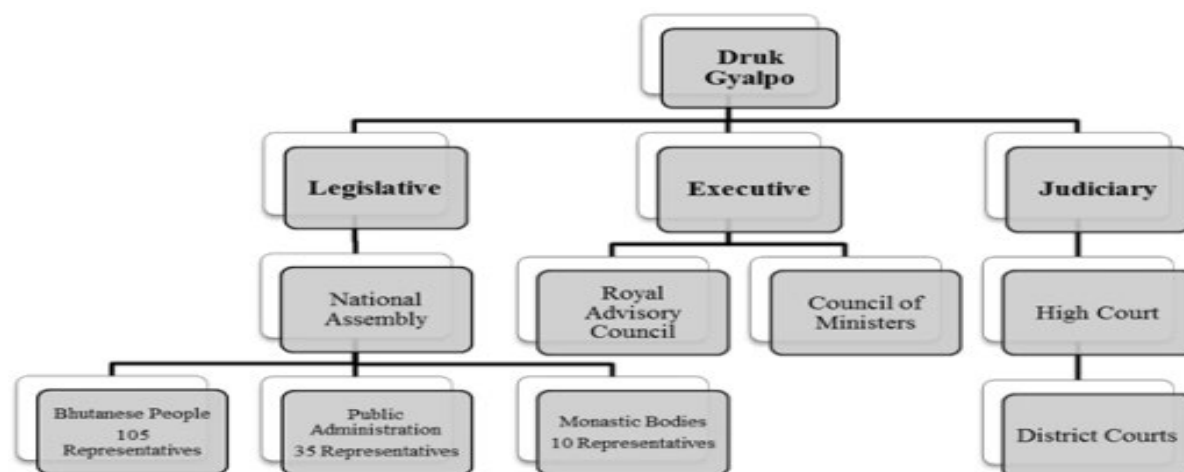
Council: *Lodre Tsogdu*) ในปี 1965 เพื่อทำหน้าที่ประสานความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจ นิติบัญญัติและอำนาจบริหาร และในปี 1968 ทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers: *Lhengye Zhungtshog*) และศาลสูงอันเป็นการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการอย่างเด็ดขาด (Dorji, 2008, p.IV)

โดย กรรมะ อูระ (Ura, 2015, p. 95) นักวิชาการระดับหัวกะทิคนสำคัญของภูฏานได้อธิบายถึงเหตุผลที่พระองค์ทรงก่อตั้งสมัชชาแห่งชาติไว้ว่า

“พระองค์ (รัชกาลที่ 3---ผู้เขียน) ทรงมีภารกิจที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ทรงให้ความสำคัญ พระองค์ทรงทราบว่าการตัดสินใจของประเทศถูกผูกขาดไว้กับพระราชาริบัติและข้าราชการระดับสูงไม่กี่คน ทำให้พระองค์ทรงแลเห็นถึงความสำคัญของการตัดสินใจที่ควรจะทำให้ทุกฝ่ายมีเสียงและรับได้กับผลที่ออกมา พระองค์ทรงเปิดสมัชชาแห่งชาติภูฏานขึ้นในปี 1953 ที่เมืองปุนาคา เป็นครั้งแรกที่ผู้เฒ่าผู้แก่จากชุมชนหมู่บ้านต่าง ๆ ได้รับเชิญมาพูดถึงสิ่งที่สำคัญสำหรับพวกเขา ความคิดเห็นและหนทางสำหรับแผนเพื่ออนาคตของประเทศ ในเวลาเดียวกัน พระองค์ได้ทรงใช้เวทีเดียวกันนี้ในการทรงแสดงออกซึ่งพระวิสัยทัศน์ทางการพัฒนาประเทศต่อตัวแทนประชาชนในวาระปีต่อ ๆ มา”

สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly: *Tshogdu*) ที่จัดตั้งขึ้นในปี 1953 นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมเอาตัวแทนจากภาคส่วนสำคัญทางสังคมจากทั่วประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ โดยออกแบบให้มีผู้แทนสามฝ่าย คือ ฝ่ายพระสงฆ์ ฝ่ายข้าราชการ และฝ่ายประชาชนจากมณฑลท้องถิ่นต่าง ๆ ประกอบด้วยผู้แทนประชาชน จำนวน 105 คน ซึ่งเป็นตัวแทนผู้นำหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากตัวแทนผู้ใหญ่หนึ่งคนจากแต่ละบ้าน ผู้แทนที่เป็นสมาชิกและได้รับเลือกจากฝ่ายศาสนา จำนวน 10 คน และผู้แทนจากฝ่ายข้าราชการ จำนวน 35 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน 29 คน และรัฐมนตรีที่ได้รับเลือก จำนวน 6 คน ซึ่งมีวาระคราวละ 5 ปี (Schäppi, 2005, p. 4) โดยสมัชชาแห่งชาติสามารถผ่านร่างกฎหมายได้ หากเสียงสองในสามเห็นชอบ แต่สถาบันพระมหากษัตริย์มีสิทธิลงคะแนนเสียงยับยั้งและสามารถออกร่างกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจของตนเองได้ การปฏิรูปดังกล่าวจึงเป็นการวางแนวทางการบริหารในระบบสภาผู้แทนราษฎรและการปกครองรูปแบบรัฐสภาโดยมีการออกเสียงเลือกคณะรัฐมนตรีและพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านสภาแห่งนี้ และในปี 1969 สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck ทรงยกเลิกพระราชอำนาจของพระองค์ในการยับยั้งร่างกฎหมายและทรงยินยอมให้จัดการลงคะแนนเสียงทุกสามปีว่ายังเชื่อมั่นในการปกครองของพระองค์หรือไม่ สิ่งนี้นับว่าเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้นในยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Long, 2019, p. 73)

ระบบการเมืองการปกครองของภูฏานที่ปฏิรูปโดยสมเด็จพระราชาธิบดี
Jigme Dorji Wangchuck ในปี 1958



ที่มา: Gallenkamp. (2011, p.11)

ต่อมาในปี 1965 พระองค์ทรงก่อตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Royal Advisory Council: Lodey Tshogdey) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนประชาชนที่ได้รับเลือก จำนวน 6 คน ผู้แทนฝ่ายศาสนาที่ได้รับเลือก จำนวน 2 คน และเสนอโดยรัฐบาล จำนวน 1 คน เพื่อทำหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ในประเด็นที่มีความสำคัญต่อประเทศ มีสถานะเป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจว่ากฎหมายและการตัดสินใจใด ๆ โดยสมัชชาแห่งชาติอันเป็นองค์กรสูงสุดทางนิติบัญญัติในทางทฤษฎี จะถูกนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีที่สร้างขึ้นครั้งแรกในปี 1968 ยังประกอบไปด้วยรัฐมนตรีและสมาชิกของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอีกด้วย (Schäppi, 2005, p. 5) ขณะที่ William J. Long (2019, p. 75) เห็นว่า สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนั้น ทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวกลางระหว่างตัวพระองค์เองกับคณะรัฐมนตรีและประชาชน สถาบันพระมหากษัตริย์จึงยังสามารถให้คำแนะนำและทำให้มั่นใจว่าโครงการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และในปี 1969 พระองค์ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินโดยมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ (Ura, 2015, p. 97)

จากนั้น ในปี 1973 สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck ได้ทรงดำเนินการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่โดยการเปลี่ยนจากระบอบกษัตริย์เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย เริ่มจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาด้วยวิธีการลงคะแนนลับจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 10,000 คน ทุก ๆ 5 ปี จากแต่เดิมที่เคยใช้ระบบการเลือกตั้งทางอ้อม (ดู Schäppi, 2005, p. 4 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยผู้แทนสามฝ่าย คือ ฝ่ายพระสงฆ์ ฝ่ายข้าราชการ และฝ่ายประชาชนจากมณฑลต่าง ๆ) ต่อมาในการปฏิรูปธรรมนูญการปกครอง (constitutional reform) ครั้งที่ 2 ได้ให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาในการลงมติถอดถอนพระมหากษัตริย์ได้ กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองในสามลงมติไม่ไว้วางใจ (resolution of no-confidence) ต้องการให้มีการถอดถอนพระมหากษัตริย์ เมื่อเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าพระองค์ไม่ทรงปกครองประเทศเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน พระมหากษัตริย์จะต้องทรงสละราชบัลลังก์และสถาปนาสมาชิกราชวงศ์พระองค์อื่นที่ทรงแต่งตั้งให้ขึ้นครองราชย์แทน โดยใช้วิธีการลงคะแนนลับในทุก ๆ 3 ปีหลังจากที่ทรงขึ้นครองราชย์ นอกจากนี้ ยังมีกรายกเลิก

พระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมายที่ผ่านการลงมติของรัฐสภาแล้ว และกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์พระมหากษัตริย์ในเรื่องที่เป็นกิจการสำคัญของประเทศ อันประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 คน โดย 4 คนมาจากการเลือกของรัฐสภาและอีก 5 คนมาจากการเสนอชื่อโดยรัฐบาลหรือได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง (Rathore, 1974)

สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Singye Wangchuck รัชกาลที่ 4 เสด็จขึ้นครองราชย์ในปี 1972 และทรงนำพาประเทศเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่ารัฐบาลที่กุมอำนาจเบ็ดเสร็จไม่สามารถเป็นรัฐบาลที่ดีในยุคสมัยใหม่ได้ รัฐบาลที่ดีต้องเป็นรัฐบาลที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ดังความปรากฏอย่างชัดเจนในการรายงานข่าวของ Barbara Crossette นักข่าว New York Time เกี่ยวกับกระแสพระราชดำริของพระองค์ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 1991 ว่า

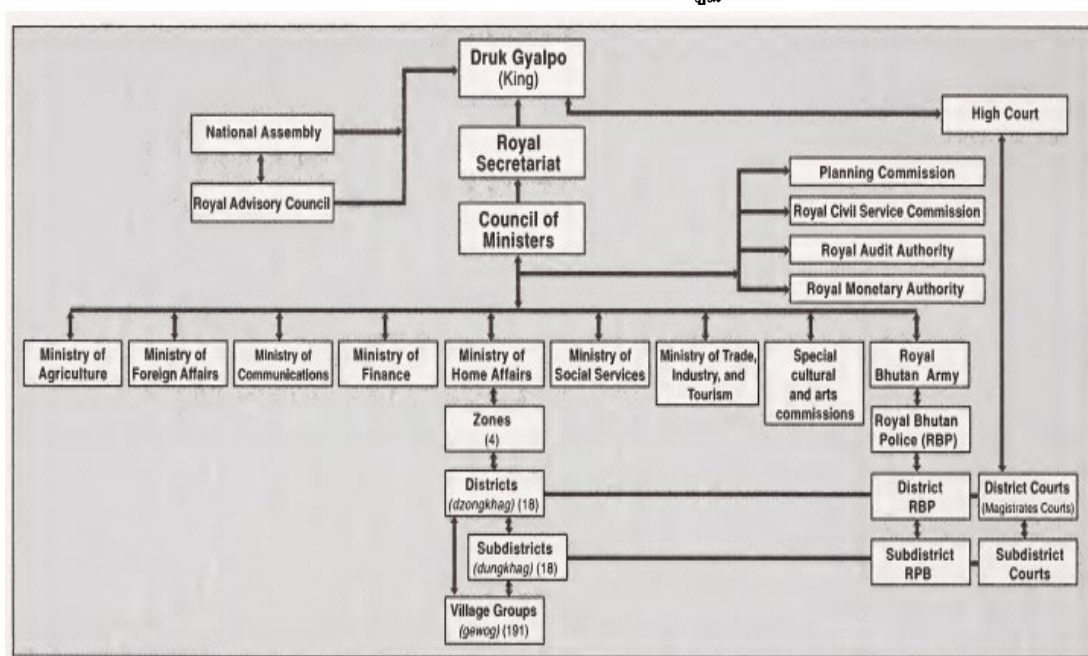
“ข้อเสียของระบอบราชาธิปไตย คือ การที่คุณได้อยู่ในตำแหน่งที่สูงมากและมีความสำคัญมากโดยไม่ใช่เพราะคุณสมบัติ แต่เป็นเพราะชาติกำเนิด ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคลมากเกินไป ข้าพเจ้าไม่คิดว่าอนาคตทางการเมืองของภูฏาน ความเป็นอยู่ของประชาชนของเรา ความมั่นคงและอำนาจธิปไตย จะสามารถกำหนดได้โดยคนคนเดียว...อนาคตของภูฏานไม่ได้อยู่ในมือพระมหากษัตริย์ อนาคตของภูฏานอยู่ในมือของชาวภูฏานทุกคน”

พระองค์ทรงพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น โดยทรงกระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น นอกจากนี้ เพื่อรักษาอัตลักษณ์ของชาติ พระองค์ทรงพัฒนาแนวคิดเรื่องความสุขมวลรวมประชาชาติให้เป็นจุดมุ่งหมายของทุกนโยบายแห่งรัฐซึ่งมุ่งเน้นสืบสานวัฒนธรรมภูฏานโดยยึดค่านิยมทางพุทธศาสนาและมีใช้แนวคิดใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในยุคของรัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์วังชุก แต่เป็นเป้าหมายของชาติที่มีรากฐานจากค่านิยมทางพุทธศาสนาของภูฏานมายาวนานหลายศตวรรษ นั่นคือ กฎหมายเรื่องระเบียบการปฏิบัติตนของซัปดรุง งาวัง นัมเยล ในปี 1629 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “หากรัฐบาลไม่สามารถมอบความสุขให้แก่ประชาชนได้ ก็ไม่จำเป็นต้องมีรัฐบาลอีกต่อไป” ข้อบัญญัตินี้อิงกับแนวคิดที่มีมานานนับ 2500 ปีของชาวพุทธเกี่ยวกับความสุขและบทบาทของรัฐในการทำให้ประชาชนคนหนึ่งมีความสุขและทำให้สังคมสงบสุข ต่อมาในปี 1986 พระองค์ทรงเน้นย้ำความสำคัญของวัฒนธรรมในห้วงเวลาที่ภูฏานกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่อนาคต โดยทรงตรัสว่า ความมั่งคั่ง ความทันสมัยและการพัฒนาจะไม่ทำให้เกิดความสุข หากสิ่งเหล่านั้นเข้ามาทำให้ประเพณี วัฒนธรรมหรือศาสนาต้องสูญสลายไป ภูฏานซึ่งนับว่าเริ่มพัฒนาช้ากว่าประเทศอื่นจึงมองเห็นตัวอย่างของหลายประเทศที่ละทิ้งวัฒนธรรมและคุณค่าตนเอง เพราะต้องการให้ประเทศทันสมัย ดังนั้น รัฐบาลจึงปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิความเป็นพลเมืองและกฎหมายที่สนับสนุนวัฒนธรรมและภาษาของกลุ่มดริกปาซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หลักของประเทศ อันส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับชาติพันธุ์กลุ่มน้อยที่มีเชื้อสายเนปาล (Long, 2019, pp. 76 – 77) จนนำไปสู่การก่อจลาจลและการปราบปรามของรัฐบาลส่งผลให้ประชาชนเชื้อสายเนปาลราว ๑ 100,000 คนอพยพออกจากภูฏานไปเนปาลหรืออินเดียนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980

นอกจากนี้ ในปี 1981 สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck เริ่มกระจายอำนาจการปกครองโดยทรงมอบอำนาจการปกครองให้ตัวแทนของแต่ละมณฑลและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนามณฑล (District Development Committees: *Dzongkhag Yargye Tshogchung*: DYT) จำนวน 20 แห่งทั่วประเทศ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการพัฒนากลุ่มหมู่บ้าน จำนวน 202 กลุ่ม (Block Development Committees: *Ge(w)og Yargye Tshogchung*, GYT) ที่จัดตั้งขึ้นในปี 1991 ซึ่งคณะกรรมการชุดแรกนั้นประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้น 572 คน ส่วนคณะกรรมการชุดหลังประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้น 2,614 คน (Daniel Schäppi, 2005, pp.4– 5) โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนาประเทศระยะห้าปีเพื่อวางยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจซึ่งเริ่มดำเนินการ

ในปี 1961 เป็นต้นมา ขณะที่ กระมะ อูระ (Ura, 2015, p. 121) ได้กล่าวว่า สำหรับแผนพัฒนาห้าปีแห่งชาติ รอบที่ 5 (1981-1986) คือ การกระจายอำนาจการปกครอง ผู้ปกครองได้ถูกเลือกขึ้นมาใหม่ในพื้นที่ 48 ตำบล กับความรับผิดชอบที่ต้องดูแลจัดการงบประมาณท้องถิ่นและประสานการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ในฐานะประธานของ DYTs ฝ่ายปกครองได้สนับสนุนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กับตัวแทนตำบล และตัวแทนชุมชน

แผนภาพ แสดงโครงสร้างการบริหารของภูฏาน ในปี 1991



ที่มา: Andrea Matles Savada. (1991). *Nepal and Bhutan: A Country Studies*. p. 320

ในปี 1998 พระองค์ทรงดำเนินการปฏิรูปการเมืองการปกครองทั้งในด้านโครงสร้าง กระบวนการและหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยการปฏิรูปที่โดดเด่นที่สุดก็คือการถ่ายโอนอำนาจการบริหารทั้งหมดไปยังคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี เท่ากับเป็นการลดสถานะของประมุขฝ่ายบริหารเหลือเพียงประมุขแห่งรัฐเท่านั้น และถือเป็นก้าวสำคัญของกระบวนการทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ในปี 1998 พระองค์ทรงยุบคณะรัฐมนตรีและปลดพระองค์เองออกจากตำแหน่งประธานให้อำนาจอธิปไตยในการถอดถอนพระมหากษัตริย์ด้วยเสียงสองในสาม อีกทั้งยังทรงให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเลือกคณะรัฐมนตรี แต่ยังคงสงวนพระราชอำนาจในการเสนอชื่อ (Wangchuck, 2004, p. 837) และแม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สลับซับซ้อนแต่ไม่เคยมีมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดโครงสร้างอำนาจการเมืองการปกครองในรัชสมัยของพระราชบิดาในปี 1958 ที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่บทบาทของนายกรัฐมนตรีขณะนั้นเป็นเพียงแค่หัวหน้าของคณะรัฐมนตรี (ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์) ขณะที่ ในปี 1998 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการถ่ายโอนพระราชอำนาจการบริหารประเทศของพระองค์ไปสู่คณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเต็มพระราชหฤทัย พระมหากษัตริย์จะทรงมีบทบาทเป็นประมุขแห่งรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้วสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ทรงวางรากฐานการกระจายอำนาจผ่านการจัดตั้งสถาบันที่เป็นประชาธิปไตยไว้ล่วงหน้าแล้วหลายทศวรรษ เช่นเดียวกับการให้ความสำคัญด้านการพัฒนาระบบการศึกษาซึ่งส่งผลให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีความมั่นคงมากขึ้น ก็จะทำให้การกระจายอำนาจการปกครองเป็นไปได้โดยราบรื่น จึงกล่าวได้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ทำให้ประเทศมีความทันสมัยมากขึ้นผ่าน

การปฏิรูประบบราชการซึ่งเน้นคัดเลือกบุคคลโดยพิจารณาจากคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถอย่างเคร่งครัด (Long, 2019, pp. 77 – 78)

หลังจากนั้น สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck ได้ทรงจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งมีประธานศาลสูงสุดเป็นประธานเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยของประเทศโดยมุ่งบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยสูงสุดเป็นของประชาชนและสร้างการปกครองระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ พระองค์ทรงตรัสไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะห้าปี ฉบับที่ห้า เมื่อปี 2001 ว่า “จุดประสงค์สำคัญของรัฐธรรมนูญ คือ รับรองอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของชาติ รวมทั้งชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของชาวภูฏาน ตราบนานเท่าที่นาน ระบอบการเมืองของประเทศจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อให้ประชาชนอยู่อย่างสันติ มีความมั่งคั่ง ความยุติธรรมและสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งภูฏานยึดถือมาตลอด” (Brassard, 2008)

เนื่องจากในขณะนั้นภูฏานยังไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร พระองค์จึงทรงจัดให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวนทั้งสิ้น 39 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของทุกภาคส่วนในสังคม โดยเป็นตัวแทนฝ่ายศาสนาที่ได้รับการแต่งตั้งโดย เจ เคนโป ผู้นำสูงสุดทางศาสนา จำนวน 2 คน ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากแต่ละมณฑลจำนวน 20 คน ตัวแทนฝ่ายตุลาการ จำนวน 2 คน ตัวแทนจากกรมกฎหมาย จำนวน 1 คน และจำนวนที่เหลือเป็นการเลือกกันเองภายในคณะที่ปรึกษา โดยทรงมอบหมายให้พวกเขาเหล่านี้ออกแบบรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนชาวภูฏานรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคต ทำให้ประเทศมีอำนาจอธิปไตย เสถียรภาพ และความมั่นคง โดยหลังจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นในปี 2006 ก่อนมีการบรรจุเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเป็นวาระการอภิปรายของรัฐสภาและประกาศใช้รัฐธรรมนูญในอีก 2 ปีถัดมา พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ทรงเสด็จ ไปเยือนทั้ง 20 มณฑลทั่วไปประเทศตลอดช่วงระยะเวลาสองปีเพื่อพยายามสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจว่าการถ่ายโอนอำนาจไปสู่สภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ระยะยาวของประเทศและอำนาจอธิปไตยไม่ควรอยู่กับสถาบันกษัตริย์ที่สืบราชสมบัติตามลำดับสันตติวงศ์ในยุคสมัยใหม่ โดยร่างรัฐธรรมนูญได้รับการตีพิมพ์และแจกจ่ายไปให้ทุกครัวเรือน รวมทั้งการเผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ต ในวันที่ 26 มีนาคม 2006 ทั้งนี้ ด้วยความเชื่อมั่นและเคารพศรัทธาที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ของประชาชนอันเป็นผลสืบเนื่องจากการปกครองประเทศด้วยดีตลอดระยะเวลาเกือบศตวรรษทำให้การเปลี่ยนผ่านจากระบอบราชาธิปไตยสู่ระบอบประชาธิปไตยเป็นไปได้โดยง่าย (Dessallien, 2005)

สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck ทรงประกาศพระราชประสงค์จะสละพระราชบัลลังก์ในปี 2006 ท่ามกลางความประหลาดใจของผู้คน โดยเมื่อสละพระราชบัลลังก์แล้ว สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี เคเซอร์ นัมเกล วังชุก พระราชโอรสจะเสด็จ ขึ้นครองราชย์แทนและจะมีการจัดพิธีราชาภิเษกขึ้นหลังการลงคะแนนเสียงรับรองรัฐธรรมนูญในปี 2008 โดย Thierry Mathou (2008, p. 1) ทูตตานุทูตและผู้สังเกตการณ์การเมืองภูฏานมาเป็นระยะเวลานานให้ความเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจที่สละราชบัลลังก์ที่สำคัญและพิเศษอย่างมากของรัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์วังชุกว่า “เป็นครั้งแรกที่พระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอำนาจอธิปไตยสำเร็จมาก่อนจะมีพระราชประสงค์สละพระราชอำนาจของพระองค์เองและสละพระราชบัลลังก์ในที่สุด โดยมีได้มีเหตุผลอื่นใดนอกจากเพื่อการปฏิรูปการเมืองของภูฏาน” และในทางปฏิบัตินั้น กระบวนการเปลี่ยนการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นกระบวนการที่มีการวางแผนไว้อย่างรอบคอบแล้ว โดยมีการเตรียมการเปลี่ยนผ่านมาตั้งแต่สี่ปีก่อน (ปี 2001---ขยายความโดยผู้เขียน) เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงปล่อยให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารประเทศและเพิ่มอำนาจให้สมาชิกแห่งชาติ (National Assembly) ในการลงคะแนนเสียงให้พระมหากษัตริย์สละราชสมบัติ หากมีเสียงสนับสนุนสามในสี่ (Aljazeera, 2005, December 19)

วัน/เดือน/ปี	กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ
30 พฤศจิกายน 2001	เริ่มกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 4
9 ธันวาคม 2002	ถวายร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกให้ทรงวินิจฉัย
22 มีนาคม 2004	รัชกาลที่ 4 ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
26 มีนาคม 2005	เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญสู่สาธารณชน
26 ตุลาคม 2005	รัชกาลที่ 4 ทรงมีพระราชดำริให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ
24 พฤษภาคม 2006	เสร็จสิ้นกระบวนการรับฟังความคิดเห็น
9 พฤษภาคม 2008	บรรจุร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่วาระการอภิปรายของรัฐสภาสมัยที่ 1
18 กรกฎาคม 2008	มีพระราชพิธีลงนามรับรองรัฐธรรมนูญและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

ที่มา: Kuensel Online (2015)

แต่ในความเป็นจริง พระองค์กลับมีกระแสพระราชดำรัสต่อชาวภูฏานกว่า 8,000 คน ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากเมืองหลวงกว่า 900 กิโลเมตร ในวันที่ 19 ธันวาคม ปี 2005 เกือบหนึ่งปีก่อนหน้ากำหนดการที่ทรงตั้งพระราชหฤทัยไว้ ความตอนหนึ่งว่า “บัดนี้คือช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการก้าวไปข้างหน้า ‘เวลาที่ดียิ่งที่สุด’ สำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองระบบหนึ่งก็คือเวลาที่ประเทศมีเสถียรภาพและความสงบสุข ทำไมจะต้องรอให้เกิดการปฏิวัติ ? ทำไมจะต้องรอนจนถึงวันที่พระมหากษัตริย์สวรรคต แล้วจึงสถาปนาฆราวาสขึ้นมาขึ้นครองราชย์ ?” (Aljazeera, 2005, December 19) ต่อมาจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 31 ธันวาคม 2005 เพื่อทำหน้าที่สำคัญเร่งด่วนคือการสอนให้ประชาชนรู้จักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Mathou, 2008, p. 15) ก่อนที่จะทรงสละราชสมบัติอย่างเป็นทางการในเดือนเดียวกันของปีถัดมา

ประมุขแห่งรัฐและประมุขฝ่ายบริหารของภูฏาน			
ผู้นำประเทศ	ช่วงเวลา	ประมุขแห่งรัฐ	ประมุขฝ่ายบริหาร
King Ugyen Wangchuck	1907-1926	รัชกาลที่ 1	พระมหากษัตริย์
King Jigme Wangchuck	1926-1952	รัชกาลที่ 2	พระมหากษัตริย์
King Jigme Dorji Wangchuck	1952-1972	รัชกาลที่ 3	พระมหากษัตริย์
King Jigme S. Wangchuck	1972-1998	รัชกาลที่ 4	พระมหากษัตริย์
King J.S. Wangchuck ร่วมกับ ครม.	1998-2006	รัชกาลที่ 4	พระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะรัฐมนตรี
King J.K.N. Wangchuck ร่วมกับ ครม.	2006-2008	รัชกาลที่ 5	พระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะรัฐมนตรี

ประมุขแห่งรัฐและประมุขฝ่ายบริหารของภูฏาน

ผู้นำประเทศ	ช่วงเวลา	ประมุขแห่งรัฐ	ประมุขฝ่ายบริหาร
Jigme Thinley ร่วมกับรัชกาลที่ 5	2008-2013	รัชกาลที่ 5	นายกรัฐมนตรี
Tshering Tobgay ร่วมกับรัชกาลที่ 5	2013-2018	รัชกาลที่ 5	นายกรัฐมนตรี
Lotay Tshering ร่วมกับรัชกาลที่ 5	2018- 2023	รัชกาลที่ 5	นายกรัฐมนตรี
Tshering Tobgay ร่วมกับรัชกาลที่ 5	2024---	รัชกาลที่ 5	นายกรัฐมนตรี

ที่มา: ปรับปรุงจาก Tshewang (2015, p. 120) ซึ่งอ้างอิงข้อมูลจาก Gross National Happiness Commission (GNHC). (2013). *Eleventh five year plan (2013-2018): Main document- self reliance and inclusive socio-economic development* และ Planning Commission (PC). (1992). *7th Five Year Plan, 1992-1997*.

กล่าวโดยสรุป หลังจากเริ่มกระบวนการกระจายอำนาจในปี 1953 สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Dorji Wangchuck รัชกาลที่ 3 แห่งราชวงศ์วังชุก ทรงตั้งสมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) จำนวน 130 คน ต่อมาในปี 1965 พระองค์ทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษา (Royal Advisory Council) และในปี 1968 พระองค์ทรงจัดตั้งคณะรัฐมนตรี จากนั้นในเดือนกรกฎาคม 1972 สมเด็จพระราชาธิบดี Jigme Singye Wangchuck จึงได้รับการสถาปนาขึ้นเถลิงราชสมบัติด้วยพระชนมายุเพียง 17 พรรษา หลังพระราชบิดาทรงเสด็จสวรรคตอย่างกะทันหันที่เมืองไนโรบี ประเทศเคนยา พระองค์ทรงมีพระราชกฤษฎีกาให้เริ่มดำเนินการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปี 2001 โดยปราศจากการแสวงหาเสียงหรือการก่อจู่โจมจากกลุ่มชนชั้นหรือประชาชน (Turner et al., 2011) และ United Nations Development Programme Bhutan & Parliament of the Kingdom of Bhutan (2019, p. 25) ระบุว่า ภูฏานแสดงให้เห็นถึงมุมมองอันเป็นอัตลักษณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ซึ่งขับเคลื่อนโดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงอำนาจสูงสุด ไม่ใช่พลังกดดันจากกลุ่มชนชั้นกลางหรือพลังมวลชนที่มีจิตสำนึกทางการเมืองสูงขึ้น มุมมองดังกล่าวไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบบเดิม ๆ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยใหม่ (Bhutan offered a unique perspective on regime transformation, driven as it was by an absolute monarch rather than a critical mass of the middle class or heightened political consciousness among people at large. It does not comply with conventional democratic transition theories, which are based on modern European history.) ที่สำคัญยังเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการยาวนานตลอดรัชสมัยของรัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์วังชุกซึ่งมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทั้งระดับมณฑลและหมู่บ้านในช่วงทศวรรษ 1980 จนถึงต้นทศวรรษ 1990 พระองค์ทรงถ่ายโอนอำนาจบริหารของพระองค์ไปยังคณะรัฐมนตรีและสมัชชาแห่งชาติมาตั้งแต่ปี 1998 ทรงริเริ่มให้มีการปฏิรูประบบราชการตามหลักธรรมาภิบาลมาตั้งแต่ปี 1999 และเร่งรัดให้แล้วเสร็จในปี 2005 ซึ่งเป็นปีเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างโดยมีการปรึกษาหารือกับระดับประเทศดำเนินการแล้วเสร็จและออกแบบให้ภูฏานปกครองโดยระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย (Democratic Constitutional Monarchy) (Schäppi, 2005, pp. 33 – 34)

สมเด็จพระราชาธิบดีซิงเย วังชุก ทรงสละราชสมบัติให้พระราชโอรส เจ้าชายจิกมี เคเซอร์ นัมเกล วังชุก (HRH Trongsa Penlop Jigme Khesar Namgyel Wangchuck) ในปีเดียวกับที่ทรงประกาศให้เริ่มมีการปกครองแบบประชาธิปไตยในภูฏานด้วย (Wangchuk, 2010, p. 35) ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวว่า การมีประชาธิปไตยของภูฏานในปี 2008 นั้น เกิดจากการริเริ่มในรัชกาลที่สี่แห่งราชวงศ์วังชุกและถือเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการปกครองที่มีอัตลักษณ์ (unique) โดยได้รับการออกแบบอย่างพิถีพิถันและเป็นการผสมผสานระหว่าง

ระบอบประชาธิปไตยของโลกและโครงสร้างตามประเพณีของภูฏานเพื่อให้เกิดเสถียรภาพภายในประเทศเล็ก ๆ และอ่อนแอท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก (Wolf, 2012, pp. 7 – 8; Wangchhuk, 2010, p. 35)

บทวิเคราะห์ความเป็นอัตลักษณ์: นัยเชิงทฤษฎีกับมุมมองใหม่ว่าด้วยการสละราชสมบัติ

Daso Sonam Kinga นักวิชาการและอดีตนักการเมืองชาวภูฏานผู้เคยลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งชาติ (National Council) ระหว่างปี 2008 – 2018 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง Visiting Research Scholar ประจำศูนย์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาแห่งมหาวิทยาลัยเกียวโต ได้นำแนวคิดการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของ Larry Diamond (2008) จากผลงานเรื่อง *The Spirit of Democracy* ที่เรียกว่า *Leading Elite Bargain Theorist* อันเป็นผลจากการศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของประเทศกรณีตัวอย่างในยุโรป ลาตินอเมริกาและแอฟริกา มาใช้เป็นกรอบการอธิบายลักษณะเฉพาะของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในภูฏานในหนังสือชื่อ *Democratic Transition in Bhutan: Political Contests as Moral Battles* (Kinga, 2020, pp.14 – 15) ได้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ

เหตุผลประการแรก คือ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในภูฏานมิได้เกิดขึ้นเพราะระบอบเดิมขาดความชอบธรรม ในทางกลับกัน สถาบันพระมหากษัตริย์ภูฏานประสบความสำเร็จในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจเช่นเดียวกับการริเริ่มให้มีการปฏิรูปทางการเมืองตลอดช่วงระยะเวลากว่า 5 ศตวรรษครึ่งก่อนปี 2008 นั่นคือการปฏิรูปการเมืองเพื่อกระจายอำนาจจากศูนย์กลางและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสังคมหมู่บ้าน ซึ่งนับได้ว่าเป็นพระราชกรณียกิจสำคัญของรัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์วังชุกและเป็นช่วงเวลาที่มียัตราการอ่านออกเขียนได้ของประชาชนสูงขึ้น สามารถเข้าถึงระบบบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานได้มากขึ้น ระบบการคมนาคมและการสื่อสารมีความทันสมัย การค้าและอุตสาหกรรมพัฒนามากขึ้น ตลอดจนการปฏิรูประบบการศึกษาภาครัฐ พร้อมกับระบบสื่อมวลชนที่เกิดขึ้นครั้งแรกในภูฏาน กล่าวโดยรวมก็คือเป็นช่วงเวลาที่มีคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

เหตุผลประการที่สอง คือ ชนชั้นกลางภูฏานไม่ได้เป็นผู้ผลักดันการสร้างประชาธิปไตยตามทฤษฎีของ Diamond เพราะชนชั้นกลางของภูฏานมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและพนักงานบริษัท นอกจากนี้กลุ่มนักธุรกิจก็ไม่ได้มีความขัดแย้งกับสถาบันพระมหากษัตริย์หรือมีบทบาทผลักดันประชาธิปไตยแต่อย่างใด

เหตุผลประการที่สาม คือ ภาคประชาสังคมของภูฏานไม่ได้มีความเคลื่อนไหวท้าทายอำนาจรัฐ แม้ภูฏานจะมีองค์กรภาคประชาสังคมแต่ดั้งเดิมอยู่แล้ว แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดตะวันตก ซึ่งเห็นว่าสมาคมหรือองค์กรภาคประชาสังคมต้องมีความมุ่งหมายเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ แต่องค์กรภาคประชาสังคมภูฏานเป็นองค์กรอาสาสมัครเพื่อให้การสนับสนุนกิจกรรมและวิถีชีวิตของชุมชนเป็นสำคัญ

เหตุผลประการที่สี่ คือ ภูฏานมิได้ตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากประชาคมนานาชาติ ดังที่กล่าวไปข้างต้น ภูฏานมีกระบวนการกระจายอำนาจและสร้างประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องมาตลอดช่วงเวลาห้าศตวรรษ และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเริ่มมีหน่วยงานระหว่างประเทศบางหน่วยงานเข้ามาเสนอให้ความช่วยเหลือ แต่ภูฏานก็ปฏิเสธความช่วยเหลือเหล่านั้น โดยในฐานะประเทศพัฒนาน้อยที่สุด หุ้นส่วนในการพัฒนาประเทศของภูฏานจึงเสนอให้การสนับสนุนด้านแหล่งเงินทุนและทรัพยากรด้านต่าง ๆ เป็นสำคัญ ทั้งนี้ แม้วาระรายได้ภายในประเทศจะมีเพียงพอสำหรับรายจ่ายประจำเท่านั้น แต่บรรดาหุ้นส่วนของภูฏานก็ไม่เคยอาศัยข้อได้เปรียบจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการบังคับให้ภูฏานต้องเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือการเมือง ในทางกลับกันพันธมิตรเหล่านี้ล้วนชื่นชมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณความช่วยเหลือของรัฐบาลจนประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณความช่วยเหลือที่ได้รับ

เหตุผลประการที่ห้า คือ ภูฏานได้รับข้อเสนอในการให้ “ความช่วยเหลือทางประชาธิปไตย” หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งแรก โดยในช่วงก่อนและระหว่างการเลือกตั้ง พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้ใช้งบประมาณการจัดการเลือกตั้งจากในประเทศเท่านั้น นี่คือพระบรมราชโองการที่สำคัญซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งปลอดจากแรงกดดันภายนอก

เหตุผลข้อสุดท้าย คือ ภูฏานเป็นประเทศผู้ร่วมก่อตั้งสมาคมเอเชียใต้เพื่อความร่วมมือระดับภูมิภาค (South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC) ซึ่งมีได้มีเงื่อนไขกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีเป้าหมายหลักในการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในระดับภูมิภาค ที่สำคัญแม้ว่าสมาคมจะยึดมั่นในกฎบัตรขององค์กรสหประชาชาติ แต่ก็ไม่เคยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกต้องเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองของตนให้เป็นประชาธิปไตย

ข้อสรุปข้างต้นยิ่งตอกย้ำอย่างมีน้ำหนักว่า แนวทางการอธิบายการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของภูฏานสอดคล้องกับชุดคำอธิบายที่ว่า “ประชาธิปไตยภูฏาน” เกิดจากการพระราชทานโดยองค์พระมหากษัตริย์แห่งภูฏานในฐานะที่เป็น “ของขวัญ” ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงมอบให้แก่พลสกนิกรชาวภูฏาน ดังผลการศึกษาของนักวิชาการ ทั้งที่เป็น “คนใน” และ “คนนอก” โดยนักวิชาการที่เป็นคนนอก ได้แก่ ผลงานของ Klaus Hofmann (2006) ในบทความเรื่อง “Democratization from Above: The Case of Bhutan” ผลงานของ Aim Sinpeng (2007) ในบทความเรื่อง “Democracy from Above: Regime Transition in the Kingdom of Bhutan” ผลงานของ Thierry Mathou (2008) ในบทความเรื่อง “How to reform a traditional Buddhist monarchy: the political achievements of His Majesty Jigme the Fourth King of Bhutan” (1972-2006) ผลงานของ Mieko Nishimizu (2008) ในบทความเรื่อง “Portrait of a leader: through the looking glass of His Majesty's decree” ผลงานของ Winnie Bothe (2012) ในบทความเรื่อง “The Monarch's Gift: Critical Notes on the Constitutional Process in Bhutan” ผลงานของ Marian Gallenkamp (2012) ในบทความเรื่อง “When Agency Triumphs Over Structure: Conceptualizing Bhutan's Unique Transition to Democracy” ผลงานของ Katsu Masaki (2015) ในบทความเรื่อง “Exploring Bhutan's “Natural Democracy”: In Search of an Alternative View of Democracy” และผลงานของ William J. Long (2019) ในหนังสือชื่อ *Tantric State: A Buddhist Approach to Democracy and Development in Bhutan* ส่วนนักวิชาการที่เป็นคนในหรือชาวภูฏานนั้น นอกจากผลงานของ Sonam Kinga ที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว ในปี 2010 เขายังมีผลงานอีก 2 ชิ้น คือ *The Constitution – the King's Gift: Defiling and Sanctifying a Sacred Gift* ในหนังสือชื่อ *BEYOND THE BALLOT BOX: Report from the Deepening and Sustaining Democracy in Asia* และ *Bhutan's democratic constitutional monarchy: revisiting kingship and democratic transition theories* ในหนังสือชื่อ *Monarchy and democracy in the 21st century* รวมทั้งผลงานของ Tashi Wangchuk (2004) ในบทความเรื่อง “The middle path to democracy in the kingdom of Bhutan” ผลงานของ Karma Phuntsho (2008) ในบทความเรื่อง “Bhutan's unique democracy: a first verdict” และผลงานของ Dorji Penjore (2011) ในบทความเรื่อง “Causes and Conditions of Bhutan's Democratic Transition”

ผลงานเหล่านี้ล้วนเป็นไปตามแนวการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อเจตจำนง (voluntarism) ของบุคคลที่มุ่งต้องการเปลี่ยนแปลงโดยเป็นอิสระจากเงื่อนไขปัจจัยเชิงโครงสร้างใด ๆ โดยเจตจำนงของบุคคลที่ว่าเป็นก็คือเจตจำนงของพระมหากษัตริย์แห่งภูฏาน (Sinpeng, 2007, p. 21) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการริเริ่มโดยผู้นำ ไม่ใช่จากประชาชน (Hofmann, 2006) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองสู่ประชาธิปไตย

ของกฎหมายจึงถือว่าดำเนินไปบนเส้นทางที่ผิดแผกแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ (unusual path to democracy) (Turner, 2015) และมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยโดยธรรมชาติ (Natural Democracy) (Masaki, 2015) ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงในกฎหมายจึงกลายเป็นกรณีที่ได้รับความสนใจศึกษาอย่างยิ่งและอาจจะส่งผลให้เกิดทฤษฎีหรือตัวแบบใหม่ ๆ ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (Sinpeng, 2007, p. 21) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากกระแสพระราชดำรัสพระราชสมภารของสมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเย วังชุก รัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์วังชุก เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2005 ซึ่งได้สร้างกระแสความประหลาดใจสงสัยครั้งใหญ่ต่อประชาคมโลกและความแตกตื่นตกใจภายในหมู่ประชาชนชาวภูฏานเป็นวงกว้าง โดยสื่อต่างประเทศอย่าง Aljazeera รายงานข่าวความตอนหนึ่งว่า

“เวลาที่ดีที่สุดสำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองระบบหนึ่งก็คือเวลาที่ประเทศมีเสถียรภาพและความสงบสุข เพราะเหตุใดจึงต้องรอให้เกิดการปฏิวัติ ? ทำไมจะต้องรอจนถึงวันที่พระมหากษัตริย์สวรรคต แล้วจึงสถาปนามกุฎราชกุมารขึ้นครองราชย์ ?” (The best time to change a political system is when the country enjoys stability and peace... “Why wait for a revolution? Why crown an heir only when the nation is in mourning for a late king?”)

นอกจากจะเน้นย้ำถึงพระปณิธานอันแน่วแน่และแรงกล้าในการที่จะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญซึ่งทรงโปรดให้เริ่มให้มีคณะกรรมการดำเนินการร่างฯ มาตั้งแต่ปี 2001 แล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงสายพระเนตรอันยาวไกลต่อความมั่นคงและยั่งยืนของสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอาณาจักรในอนาคต ด้วยการให้มีการสถาปนาพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ในสมัยพระชนมชีพของพระองค์เอง โดยพระมกุฎราชกุมารก็ยังทรงเป็นคนรุ่นใหม่และมีพระชนมายุไม่มากเกินไป คือ 28 พรรษา สอดคล้องกับบทสรุปของ Walter Bagehot ในหนังสือ *The English Constitution* ซึ่งตีพิมพ์ในปี 1867 (Smith, 2004) และถือได้ว่าเป็นตำราสำคัญที่ว่าด้วยสถานะ บทบาทและพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์และประเพณีการปกครองของสหราชอาณาจักรที่ได้กล่าวไว้ว่า เงื่อนไขที่เหมาะสมที่สุดสำหรับพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ คือ เจ้าชายที่เริ่มครองราชย์แต่ยังทรงพระเยาว์ (หนุ่ม – สาว) ผู้ซึ่งทรงอยู่เหนือความสุขสบาย แม้พระองค์จะยังทรงพระเยาว์อยู่ ผู้ซึ่งจะมุ่งมั่นทุ่มเทที่จะทรง “งานหนัก” ในขณะที่พระชนมชีพยังหนุ่มแน่น ผู้ซึ่งโดยธรรมชาติมีอัจฉริยภาพในการวินิจฉัยไตร่ตรอง โดย Walter Bagehot เห็นว่า พระมหากษัตริย์แบบที่ว่าเป็นของชาวอังกฤษยิ่งใหญ่มากที่สุดที่พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานมา พระมหากษัตริย์แบบนี้ถือเป็นพระมหากษัตริย์ที่หายากที่สุดในบรรดาพระมหากษัตริย์ทั้งหลาย (Smith, 2004, p. 66) และยังได้ขยายความเน้นย้ำข้อเสียของการขึ้นครองราชย์ขณะที่มีพระชนมายุมากด้วยว่า “สถานการณ์จะยิ่งแย่กว่าหากพระองค์ขึ้นครองราชย์ตอนที่ทรงชราหรืออยู่ในวัยกลางคนแล้ว เพราะเมื่อถึงตอนนั้น พระองค์จะไม่ทรงพร้อมที่จะทรง ‘งาน’ เพราะพระองค์ได้ทรงใช้เวลาในวัยหนุ่มทั้งหมดและช่วงแรกของชีวิตไปกับเรื่องอื่น ๆ และไม่มีเหตุผลที่จะคาดหวังให้พระองค์ต้องทรง ‘งานหนัก’” (Smith, 2004, p. 66)

โดย “งาน” ที่ Walter Bagehot กล่าวถึงนั้นก็คือการใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญและเขาเห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชสิทธิ์ 3 ประการอันประกอบด้วยพระราชสิทธิ์ในการให้คำปรึกษาแนะนำ (the right to be consulted อันหมายถึงพระราชสิทธิ์ที่จะพระราชทานคำปรึกษาแนะนำ เมื่อมีผู้กราบบังคมทูลขอ) พระราชสิทธิ์ในการให้การสนับสนุนและให้ความมั่นใจ (the right to encourage) รวมทั้งพระราชสิทธิ์ในการเตือน (the right to warn) และพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระปรีชาญาณและมีพระราชวินิจฉัยที่ดี (of great sense and sagacity) จะไม่ต้องการมีพระราชสิทธิ์อะไรมากไปกว่าพระราชสิทธิ์ทั้งสามนี้ พระองค์จะทรงพบว่าการที่พระองค์ไม่มีพระราชสิทธิ์อื่นใดนอกเหนือไปกว่านี้จะทำให้การใช้พระราชสิทธิ์ทั้งสามนี้ของพระองค์มีผลสำคัญอย่างยิ่ง (Smith, 2004, pp. 60 - 61) เพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้มีพระราชอำนาจมากไปกว่านี้

ด้วยเงื่อนไขทางการเมืองในสภาได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว อันเป็นผลมาจากอำนาจและความชอบธรรมในฐานะตัวแทนปวงชนของสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มมากขึ้นและชัดเจนขึ้นตามพระราชบัญญัติ the Great Reform Act ในปี 1832 ซึ่งมีสาระสำคัญคือการปรับเขตเลือกตั้งและขยายสิทธิการเลือกตั้ง จึงทำให้ประชาชนมีตัวแทนของตนได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น การบริหารประเทศจึงควรให้เป็นไปตามหลักการเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ (Lang, 1999, pp. 26 – 44)

ด้วยเหตุนี้ Walter Bagehot จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาเรื่องพระปรีชาญาณกับการสืบราชสันตติวงศ์ ดังจะเห็นได้จากการตอบคำถามที่ว่า คุณสมบัติความสามารถอันยิ่งใหญ่ของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญจะสามารถสืบสานกันต่อไปทุกรัชกาลได้หรือไม่ ? และคำตอบแบบตรงไปตรงมาก็คือ “I am afraid it cannot.” (Smith, 2004, p. 64) เพราะเขาเห็นว่า

“ในระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ที่มีคุณสมบัติธรรมดา ๆ และไม่สนใจที่จะทำอะไร พระองค์จะไม่มีอะไรให้เป็นที่ยึดมั่นในรัชสมัยของพระองค์ หากพระองค์จะไม่ได้ทำอะไรที่ดีมากหรือแย่มาก และในรัชสมัยของพระองค์ คณะรัฐมนตรีในระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญก็จะทำงานไปไม่ต่างจากคณะรัฐมนตรีในระบอบการปกครองที่ไม่มีสถาบันพระมหากษัตริย์” (Smith, 2004, p. 66)

นั่นคือ ภายใต้ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระปรีชาญาณหรือไม่ จะทรง “งาน” ได้ดีหรือไม่ ก็ไม่มีผลต่อสถานะของพระองค์ เพราะพระมหากษัตริย์จะดำรงตำแหน่งประมุขยาวนานตลอดพระชนม์ชีพของพระองค์หรือพระองค์ทรงสละราชสมบัติเพื่อให้หม่อมราชกุมารหรือหม่อมราชกุมารีผู้อยู่ในฐานะผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์ ซึ่งถือเป็นข้อได้เปรียบสำคัญของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อเทียบกับตำแหน่งประมุขของรัฐในระบอบประธานาธิบดีอย่างของสหรัฐอเมริกาหรือระบอบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาตามแบบของฝรั่งเศส โดย Walter Bagehot ได้อธิบายไว้ว่า การที่พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งของประมุขโดยไม่มีการเหมือนประมุขของรัฐในระบอบการปกครองอื่น ๆ ที่ต้องเป็นไปตามวาระนั้น ทำให้พระองค์ทรงสั่งสมประสบการณ์การรับรู้เรื่องราวทางการเมืองจากหลายรัฐบาล ทำให้พระองค์มีวิสัยทัศน์อันกว้างไกลและทรงเห็นความสำเร็จและความล้มเหลวของรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่ผ่านมาแล้วก็ผ่านไป ในขณะที่พระองค์ก็ยังทรงเป็นประมุขของรัฐอยู่เช่นเดิม ซึ่ง Walter Bagehot เห็นว่า นี่คือความได้เปรียบของพระมหากษัตริย์ที่มีเหนือนักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดต่าง ๆ โดยเขาเปรียบเทียบความได้เปรียบของพระมหากษัตริย์กับนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำกระทรวงกับรัฐมนตรีไว้ว่า โดยส่วนใหญ่แล้วข้าราชการของกระทรวงหนึ่ง ๆ ก็มักจะเป็นข้าราชการกระทรวงนั้นตลอดจนเกษียณ เรื่องราวการทำงานของกระทรวงจึงเปรียบเสมือนชีวิตของเขาทั้งชีวิต และเขามักจะจดจำเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการของกระทรวงของเขาได้เป็นอย่างดี ส่วนนักการเมืองที่มาเป็นรัฐมนตรีนั้น มักจะดำรงตำแหน่งได้ไม่ยาวนานเท่าข้าราชการ ถ้าโชคดีก็เป็นรัฐมนตรีตลอดอายุของสภาผู้แทนราษฎร และถ้าหากพรรคของเขาชนะเลือกตั้งได้กลับมาเป็นรัฐบาลอีก นักการเมืองผู้นั้นก็มักจะได้เป็นรัฐมนตรีอีก หากผลงานของเขาเป็นที่ยอมรับ แต่ก็มักจะไม่เข้ากระทรวงที่เขาเคยเป็นรัฐมนตรี (Smith, 2004, pp. 63 – 64)

ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ Walter Bagehot จึงเห็นว่า ด้วยการสั่งสมประสบการณ์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการของประเทศที่มีความสลับซับซ้อนมาอย่างต่อเนื่องมาตลอดพระชนม์ชีพ พระมหากษัตริย์ที่ทรงพระปรีชาญาณและมีพระราชวิจักษ์ที่ดี (of great sense and sagacity) จะทรงใช้พระราชสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ คือ พระราชสิทธิ์ในการให้คำปรึกษาแนะนำ (the right to be consulted)

พระราชสิทธิในการให้การสนับสนุนและให้ความมั่นใจ (the right to encourage) และพระราชสิทธิในการเตือน (the right to warn) ได้อย่างเป็นคุณอนันต์ ดังที่เขานิยามและขยายความว่า (Smith, 2004, p. 86)

“ในการครองราชย์อันยาวนาน พระมหากษัตริย์ที่ทรงมีพระราชวินิจฉัยที่ดี (a sagacious king) จะสั่งสมประสบการณ์ที่รัฐมนตรีน้อยคนจะโต้แย้งได้ (เพราะนักการเมืองจะอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีตามวาระเท่านั้น---ขยายความโดยผู้เขียน) พระองค์ (the king ในความหมายที่สื่อถึงพระมหากษัตริย์ที่ทรงครองราชย์ยาวนานและมีพระราชวินิจฉัยที่ดี---ขยายความโดยผู้เขียน) จะทรงมีพระราชดำรัสต่อรัฐมนตรีของพระองค์ว่า ‘ท่านได้คิดถึงกรณีที่เคยเกิดขึ้นในการบริหารราชการของรัฐบาลชุดก่อน ๆ หรือไม่ (such and such an administration) ที่ข้าพเจ้าคิดว่าเคยเกิดขึ้นเมื่อสิบปีที่แล้ว ? กรณีดังกล่าวนี้จะช่วยเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงผลเสียที่เกิดขึ้น (example of the bad results) ซึ่งจะเกิดขึ้นจากนโยบายที่ท่านเสนอนั้นอย่างแน่นอน (which are sure to attend the polity which you propose) ตอนนั้น ท่านยังไม่ได้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการเมืองเหมือนที่ท่านกำลังมีอยู่ขณะนี้ และมันเป็นไปได้ว่า ท่านจำกรณีดังกล่าวทั้งหมดนั้นได้ไม่ครบถ้วน (you do not fully remember all the events) ข้าพเจ้าขอแนะนำว่า ท่านควรจะกลับไปคิดถึงกรณียุคก่อนหน้านั้น และหารือกับรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้อาวุโสกว่าท่านที่เคยมีบทบาทในเหตุการณ์ครั้งนั้น (to discuss them with your older colleagues who took part in them) มันเป็นเรื่องไม่ฉลาดที่จะเสนอนโยบายที่เคยใช้ไปและเห็นแล้วว่า ‘ไม่ได้ผลดี’”

นอกจากนี้ Walter Bagehot ยังได้กล่าวเตือนถึงผลเสียอันเลวร้ายในภาษาละตินไว้ด้วยว่า *corruptio optimi pessimo* อันมีความหมายว่า “การฉ้อฉลของสิ่งที่ดีที่สุดคือสิ่งที่เลวร้ายที่สุด” และขยายความว่า กรณีที่เป็นความชั่วร้ายที่สุดของการปกครองที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์จะเลวร้ายยิ่งกว่าความชั่วร้ายที่สุดของการปกครองที่ไม่มีสถาบันพระมหากษัตริย์ (Smith, 2004, p. 66) ในส่วนนี้ ผู้เขียนตีความเพิ่มเติมว่า ในสายตาของเขาแล้ว การปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญถือเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด และหากเกิดการฉ้อฉลในการปกครองรูปแบบนี้ ผลเสียที่จะเกิดขึ้นจะเลวร้ายยิ่งกว่ารูปแบบการปกครองใด ๆ

กระนั้นก็ตามพึงเข้าใจด้วยว่าบริบทของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของอังกฤษอันเป็นกรณีศึกษาของ Walter Bagehot นั้น ไม่ได้ศึกษาในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและไม่มีการสละราชสมบัติก่อนสิ้นพระชนม์หรือโดยสมัครใจ แต่เป็นห้วงเวลาที่สถาบันพระมหากษัตริย์ของสหราชอาณาจักรถูกจำกัดพระราชอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมาตั้งแต่ปี 1660 ขณะที่เมื่อพิจารณากระแสพระราชดำรัสของสมเด็จพระราชินีนาถวิกตอเรียที่ 2 ซึ่งเอย วังซุก ที่ได้กล่าวไปข้างต้น กลับสะท้อนให้เห็นพระวิสัยทัศน์อันยาวไกลในการป้องกันปัญหาของระบอบราชาธิปไตยและ/หรือความไม่มั่นคงอันเนื่องมาจากการสืบราชสันตติวงศ์ ที่สำคัญ การสถาปนามกุฎราชกุมารขึ้นครองราชย์ระหว่างที่ทรงมีพระชนม์ชีพยังทำให้สามารถให้คำแนะนำทั้งสมเด็จพระราชินีนาถพระองค์ใหม่และรัฐบาล ด้วยประสบการณ์ความรู้ที่สั่งสมมาอย่างต่อเนื่องยาวนานตลอดพระชนม์ชีพเกี่ยวกับการบริหารราชการของประเทศที่มีความสลับซับซ้อน (Smith, 2004, p. 65) อีกทั้งการที่ทรงดำรงตำแหน่งสมเด็จพระบรมราชชนกยังทำให้พระองค์ทรงเป็นศูนย์รวมใจของประชาชนก็จะยิ่งทรงเป็นเสาหลักคำจูนเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งของสถาบันพระมหากษัตริย์และประเทศชาติสืบต่อไป

ต่อคำอธิบายเรื่องพระบรมราชโองการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องสละราชสมบัติเมื่อมีพระชนมายุครบ 65 พรรชนั้น Sonam Kinga (2020, pp. 5 – 6) ได้อ้างแนวคิดเรื่อง Two-body Theory of the

King ซึ่งแยกแยะระหว่างตัวตนทางร่างกาย (corporeal being) และตัวตนทางการเมือง (body politic) ของ Ernst Kantorowicz (1957) และขยายความว่า

เราสามารถมองการสละพระราชบัลลังก์ของสมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเย วังชุก ว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งระบุให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงสละพระราชบัลลังก์ เมื่อทรงมีพระชนมพรรษา 65 พรรษา บทบัญญัติดังกล่าวสื่อโดยนัยว่าพระมหากษัตริย์จะยังทรงมีพระวรกายแข็งแรง ขณะที่พระองค์ทรงสละพระราชบัลลังก์ ซึ่งจะต่างจากชุดความคิดเดิม ๆ ที่ว่ารัชสมัยของพระมหากษัตริย์จะสิ้นสุด เมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตหรือทรงมีพระวรกายทรุดโทรม การสละพระราชบัลลังก์และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการขีดเส้นแบ่งระหว่างพระมหากษัตริย์ในฐานะปุถุชนธรรมดา เป็นอนิจจัง กับพระมหากษัตริย์ในฐานะสัญลักษณ์ทางการเมือง เป็นนิรันดร์

กล่าวโดยสรุป สมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเย วังชุก ทรงถ่ายโอนพระราชอำนาจด้วยความริเริ่มและสมัครใจของพระองค์เอง อีกทั้งยังทรงสละราชสมบัติตั้งแต่พระชนมายุไม่มากนัก และริเริ่มกลไกเพื่อการปกครองในแบบประชาธิปไตย ทั้งหมดนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชน ของขวัญที่ทรงพระราชทานให้แก่ชาติและประชาชน คือ อนาคตที่ปลอดภัย มั่นคงและผาสุก (Wangchhuk, 2010, p. 35)

บทสรุป

การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของภูฏาน เมื่อปี 2008 นอกจากจะเป็นไปโดยสันติสงบและราบรื่นแล้ว ยังมีลักษณะเฉพาะหลายประการที่กล่าวได้ว่า มี “อัตลักษณ์” ที่ไม่เหมือนที่ใดในโลก กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนผ่านที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่มีการสังเคราะห์โดยนักวิชาการใด ๆ ได้อย่างชัดเจน ทั้งที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านโครงสร้างและตัวกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของวิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง เนื่องจากการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นโดยการริเริ่มและผลักดันโดยสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างต่อเนื่องและยาวนาน นับตั้งแต่ปี 1953 ในรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ 3 แห่งราชวงศ์ วังชุกเป็นต้นมา จึงเป็นการวางแผนเพื่อเตรียมการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้การนำของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ 4 ที่ทรงดำริให้เริ่มมีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2001 ก่อนจะประกาศใช้ในปี 2008 ในวาระครบรอบ 100 ปีของราชวงศ์ พร้อมกับการขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ 5 คือ จิกมี เกเซอร์ นัมเกล วังชุก พระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบัน โดยระหว่างนั้นพระองค์ทรงประกาศสละราชสมบัติอย่างเป็นทางการในปี 2005 ขณะที่ทรงมีพระชนมายุเพียง 51 พรรษาและมกุฎราชกุมารทรงมีพระชนมายุ 28 พรรษา พร้อมทั้งยังมีพระบรมราชโองการให้พระมหากษัตริย์ภูฏานต้องสละราชสมบัติเมื่อทรงมีพระชนมายุครบ 65 ปี ดังความปรากฏในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏานในเวลาต่อมาอีกด้วย

ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงนับเป็นการเปิดพรมแดนองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและควรมีการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นการสละราชสมบัติและการสืบสันตติวงศ์ของไทยต่อไป⁵ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากสัดส่วน

⁵ ในกรณีของไทยนั้น สมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ (Damrongrāchānuphāp, 2013, p. 46) ทรงบันทึกไว้ใน พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 ตอนหนึ่งว่า “การสละราชสมบัตินั้นเป็นแนวพระราชดำริเดียวกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบรมราชชนก ที่ทรงปรารถนาเป็นการภายในว่า เมื่อสมเด็จพระเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ทรงผนวชแล้ว จะทรงมอบเวนราชสมบัติพระราชทาน ส่วนพระองค์นั้นจะเสด็จออกเป็น “พระเจ้าหลวง” ไปประทับ ณ พระราชวังสราญรมย์ คอยช่วยแนะนำกำกับ

ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปของภูฏานที่ผ่านมาทั้ง 4 ครั้ง ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จะพบว่า มีสัดส่วนค่อนข้างสูงอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะครั้งแรกที่สูงเกือบถึงร้อยละ 80 แม้จะมีสัดส่วนลดลงไปบ้าง แต่ก็ยังสูงกว่าร้อยละ 60 ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของไทยซึ่งการจัดการเลือกตั้งทั่วไปทั้งสิ้น 8 ครั้ง ตลอด 25 ปีแรกของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ไม่เคยมีครั้งใดที่มีสัดส่วนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเกินร้อยละ 50 ยกเว้นเมื่อครั้งการเลือกตั้งสกปรกในเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500

Reference

- Aljazeera. (2005, December 19). Abdication shocks Bhutanese. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/archive/2005/12/200849143231776773.html>
- Aljazeera. (2021, February 18). Top Bhutan general, judges detained in alleged overthrow plot. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/18/top-bhutan-general-and-judges-detained-for-overthrow-plot>
- Aris, M. (1994). *The Raven Crown: the origin of Buddhist monarchy in Bhutan*. London: Serindia Publications.
- Bagehot, W. (2004). *The English Constitution* (P. Smith, Ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrington, M., Jr. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Bothe, W. (2012). The Monarch's Gift: Critical Notes on the Constitutional Process in Bhutan. *European Bulletin of Himalaya Research*, 40, 27-58.
- Bothe, W. (2015). In the Name of King, Country, and People on the Westminster Model and Bhutan's Constitutional Transition. *Democratization*, 22(7), 1338-1361.
- Brassard, C. (2008). Decentralization, Democratization and Development in Bhutan. In C. Brassard, *South Asian Perspectives 2007* (pp. 1-6). Institute of South Asian Studies, National University of Singapore: Macmillan Press.
- Chaiyaporn, C. (2018). *piya kasat : sēnthāng sū rabōp kasat phāitai ratthammanūn Dēnmāk , nungphanpāetrōisīpikāo*. [The Beloved King: The Path to a Constitutional Monarchy in Denmark, 1849] Bangkok: Kobfai Publishing.
- Crossette, B. (1991, March 23). Thimphu Journal; Bhutan's King Doth Protest. Now Is It Too Much?. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/1991/03/23/world/thimphu-journal-bhutan-s-king-doth-protest-now-is-it-too-much.html>
- Damrongrāchānuphāp, Prince, son of Mongkut, King of Siam. (2013). *phrarāṭchaphongsāwadān krung Rattanakōsin ratchakān thī hā*. [The Chronicles of Rattanakosin, King Rama V] (5th Edition). Bangkok: Office of Literature and History, Fine Arts Department.
- Dema, K. (2024, February 5). Bhutan Chooses an Experienced hand at a Critical Time: Analysis of Bhutan's Election Dynamics. *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*. <https://www.idea.int/news/bhutan-chooses-experienced-hand-critical-time-analysis-bhutans-election-dynamics>
- Dessallien, R. L. (2005). Democracy, good governance and happiness: Some views from the kingdom of Bhutan. Thimphu: Centre for Bhutan Studies.

ราชการต่อไป” อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ทั้ง 2 พระองค์ มิได้ทรงเป็น “พระเจ้าหลว่ง” ดังที่มีพระราชประสงค์ เพราะสวรรคตก่อนที่จะถึงเวลานั้น”

- Dorji, L. (2008). *WANGCHUCK DYNASTY: 100 Years of Enlightened Monarchy in Bhutan*. Centre for Bhutan Studies with approval from the National Centenary and Coronation Celebrations Committee.
- Gallenkamp, M. (2012). When Agency Triumphs Over Structure: Conceptualizing Bhutan's Unique Transition to Democracy. *Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics*, 68, 1-23.
- Gehlot, N. S. (1976). [Review of the book *The Changing Bhutan*, by L. S. Rathore]. *The Indian Journal of Political Science*, 37(1), 85-87.
- Hofmann, K. (2006). Democratization from Above: The Case of Bhutan. *Democracy International*, 1(2), 1-9.
- Kinga, S. (2020). *Democratic Transition in Bhutan: Political Contests as Moral Battles*. New York: Routledge.
- Kuensel Online. (2015, February 15). Book on the Constitution making process launched. *Kuensel Online*. <https://kuenselonline.com/book-on-the-constitution-making-process-launched/>
- Lang, S. (1999). *Parliamentary Reform 1785-1928*. London: Routledge.
- Lipset, S. M. (1998). *Democracy in Asia and Africa*. Washington DC: Congressional Quarterly.
- Long, W. J. (2019). *Tantric State: A Buddhist Approach to Democracy and Development in Bhutan*. Oxford University Press.
- Masaki, K. (2013). Exploring Bhutan's 'Natural Democracy': In Search of an Alternative View of Democracy. *Journal of Bhutan Studies*, 28, 47 – 72.
- Mathou, T. (2000). The politics of Bhutan: Change in continuity. *Journal of Bhutan Studies*, 3(2), 250-262.
- Mathou, T. (2008). *How to reform a traditional Buddhist monarchy: the political achievements of His Majesty Jigme the Fourth King of Bhutan (1972-2006)*. Thimphu: Centre for Bhutan & GNH Studies.
- Ministry of Foreign Affairs. (2016). *kānsuksā dū ngān nai tāngprathēt rāṭcha 'ānāṭhak phū tāna*. [Oversea Study Trip: the Kingdom of Bhutan] (Group Report). Devawongse Varopakarn Institute of Foreign Affairs (DVIFA) Course: Foreign Affairs Executive Programme: 8th.
<https://image.mfa.go.th/mfa/0/yZ0EO327fd/nbt/nbt8/IS/IS%20Group%20Report.pdf>
- Naidu, A.G. (1986). Bhutan Looks Outwards: Its Search For Identity. *The Indian Journal of Political Science*, 47(4), 533-545.
- Nishimizu, M. (2008). *Portrait of a leader: through the looking glass of His Majesty's decree*. Thimphu: Centre for Bhutan & GNH Studies.
- Phuntsho, K. (2013). *The History of Bhutan*. London: Random House India.
- Rahul, R. (1969). The System of Administration in the Himalaya. *Asian Survey*, 9(9), 694 – 702.
- Rathore, L. S. (1974). The Changing Bhutan. New Delhi: Jain Brothers. In N. S. Gehlot, [Review of the book *The Changing Bhutan*, by L. S. Rathore]. *The Indian Journal of Political Science*, 37(1), 85-87.
- Rizal, D. (2015). *The Royal Semi-authoritarian Democracy of Bhutan*. Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H., & Stephens J. D. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Rustomji, N. (1978). *Bhutan: The Dragon Kingdom in Crisis*. Delhi: Oxford University Press.
- Schäppi, D. (2005). Cultural Plurality, National Identity and Consensus in Bhutan. *CIS Working Paper*, 6, 4 – 5.

- Singh, B. (2017). Politics of Ethnic Conflict in Bhutan: A Nepalese Perspective. (Master Thesis) Central University of Punjab, School of Global Relations.
- Sinpeng, A. (2007). Democracy from Above: Regime Transition in the Kingdom of Bhutan. *Journal of Bhutan Studies*, 17, 21 – 47.
- Smith, P. (Ed.). (2004). *The English Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, A, Juan J. L., & Minoves, J. F. (2014). Democratic Parliamentary Monarchies. *Journal of Democracy*, 25(2), 35–51.
- The Hindu. (2016, August 21). Bhutan's Royalty refutes "coup" claims in Rasgotra book. *The Hindu*. <https://www.thehindu.com/news/international/Bhutan%E2%80%99s-Royalty-refutes-%E2%80%99Ccoup%E2%80%99D-claims-in-Rasgotra-book/article14581915.ece>
- The New York Times. (1964, April 6). Premier of Bhutan Killed by Assassin. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/1964/04/06/archives/premier-of-bhutan-killed-by-assassin.html>
- The New York Times. (1964, November 28). Bhutan's King Reported Suppressing a Revolt; Absent Prime Minister Is Told to Go on Leave. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/1964/11/28/archives/bhutans-king-reported-suppressing-a-revolt-absent-prime-minister-is.html>
- The New York Times. (1974, June 2). BHUTAN REPORTS PLOT TO KILL KING. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/1974/06/02/archives/bhutan-reports-plot-to-kill-king-regime-accuses-tibetans-on-eve-of.html>
- Tshewang, U. (2015). *Civil Service HRM Reforms in a new Democracy: The Case of Bhutan*. (Doctoral Dissertation) Queensland University of Technology, QUT School of Business, School of Management.
- Turner, M. (2015, July 18). Democracy still taking root in Bhutan. *East Asia Forum Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific*. <http://www.eastasiaforum.org/2015/07/18/democracy-still-taking-root-in-bhutan/>
- Turner, M., Chuki, S., & Tshering, J. (2011). Democratization by decree: the case of Bhutan. *Democratization*, 18(1), 184 – 210.
- United Nations Development Programme Bhutan & Parliament of the Kingdom of Bhutan. (2019). *Bhutan National Human Development Report: Ten Years of Democracy in Bhutan*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bt/NHDR-For-Website_11.3.19_compressed.pdf
- Ura, K. (2015). phū nam hæng phū dân : ‘adīt ‘anākhōt nai dindæn hæng khwāmsuk. [Leadership of the Wise kings of Bhutan] (K. Sucharitakul & W. Van Williams-Ward, Trans.). Bangkok: Suan Nguen Mee Ma Publishing.
- Wangchuk, L. (2010). *Facts about Bhutan: The Land of the Thunder Dragon*. New Delhi, Ajanta Offset & Packagings: Absolute Bhutan Books.
- Wangchuk, T. (2004). The middle path to democracy in the kingdom of Bhutan. *Asian Survey*, 44(6), 836-855.
- Wolf, S. (2012). Bhutan's Political Transition – Between Ethnic Conflict and Democracy. *APSA, Spotlight South Asia*. <https://d-nb.info/1026674344/34>