

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย REGENT IN CONSTITUTIONAL HISTORY OF THAILAND

อนุชา อชิรเสนา *

Anucha Achirasena

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทยมีความเป็นมาอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติว่าด้วยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475

คำสำคัญ

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, การสำเร็จราชการแทนพระองค์, ประมุขของรัฐ, พระมหากษัตริย์, พระราชอำนาจ, คณะองคมนตรี, รัฐธรรมนูญ

ABSTRACT

This thesis discusses the historical background for regency in Thailand, with a special focus on changes of constitutional provisions specifying the roles and appointment process of a regency in Thailand's constitutions after the Siamese Revolution of 1932.

Keywords

Regent, Regency, Council of Regency, Head of State, Monarchy, Royal Prerogative, Privy Council, Constitution of Thailand

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : anunak_taohoo@live.com

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law, Faculty of Law, Thammasat University. Email address : anunak_taohoo@live.com

บทนำ

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นตำแหน่งที่มีความเกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ เพราะในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและยังไม่มีการอัญเชิญพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ ขึ้นครองราชย์ หรือในเวลาที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงทำหน้าที่ประมุขของรัฐได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเป็นผู้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐแทนพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้แม้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะไม่ใช้ตำแหน่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องเหมือนเช่นตำแหน่งในทางมหาชนอื่น ๆ โดยจะมีขึ้นเฉพาะเวลาที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น แต่หากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปรากฏขึ้นเมื่อใดก็จะกลายเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากที่สุดตำแหน่งหนึ่งเลยทีเดียว สำหรับในประเทศไทยนั้น ผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์เป็นตำแหน่งที่ปรากฏตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับก็จะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้เสมอ อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญของไทยนี้ไม่ใช่สิ่งที่สถิตนิ่งอยู่ แต่เป็นสิ่งที่มีความเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ ปัญหาที่ต้องพิจารณาจึงมีอยู่ว่าอะไรคือมูลเหตุของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญของไทย

1. ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

1.1 “ความต่อเนื่องของรัฐ” : รากฐานทางทฤษฎีของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

“รัฐ” เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากมนุษย์มีความต้องการบางอย่างร่วมกัน

(common good) มนุษย์จึงมาอยู่รวมกันเป็นรัฐ เพื่อให้รัฐเป็นผู้สนองความต้องการร่วมกันดังกล่าว ทั้งนี้ กล่าวได้ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความต้องการร่วมกันอยู่สองประการ คือ ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน และการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ความต้องการร่วมกันดังกล่าวนี้ส่งผลให้รัฐมีภารกิจหน้าที่สำคัญสองประการ คือ การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร และการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร¹ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ในทางกฎหมายนั้น รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถดำเนินการกิจการเหล่านั้นได้เอง แต่จำเป็นต้องจัดให้มี “องค์กรของรัฐ” เพื่อปฏิบัติการดังกล่าว ทว่าองค์กรของรัฐก็ยังมีลักษณะที่เป็นนามธรรมและไม่สามารถปฏิบัติ

¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น. 35 – 36, 137 – 140.

ภารกิจของรัฐได้ จึงต้องมีบุคคลธรรมดาเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ เพื่อจัดทำภารกิจของรัฐในทางความเป็นจริง²

ในทางกฎหมายมหาชนนั้นถือกันว่าภารกิจของรัฐจะต้องมีความสืบเนื่อง หยุด แสงอุทัย ได้เปรียบเปรยไว้อย่างน่าฟังว่า “...มนุษย์จำเป็นจะต้องรับประทานอาหารและประกอบกิจการต่าง ๆ เพื่อยังชีพฉันใด รัฐซึ่งแม้จะไม่ใช่สิ่งที่มีตัวตนแสดงออกมาให้เห็นภายนอกก็ดี แต่เมื่อเป็นสิ่งที่อยู่จริงจังแล้ว ก็จำเป็นจะต้องกระทำการกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการดำเนินชีวิตของรัฐ เป็นต้นว่า การออกกฎหมาย กระทำการต่าง ๆ ทางทูต คำพิพากษา การกระทำทางปกครอง เป็นต้น เพื่อให้ชีวิตของตนสืบเนื่องอยู่ต่อไปได้ฉันนั้น...”³ ด้วยเหตุนี้ หากบุคคลธรรมดาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็จะต้องมีบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งนั้นเพื่อให้เกิดความสืบเนื่องของตำแหน่ง อันเป็นการป้องกันมิให้การดำเนินภารกิจต่าง ๆ ของรัฐต้องหยุดชะงักลง ระบบกฎหมายจึงกำหนดให้มีระบบของการรักษาราชการแทนหรือการรักษาราชการในตำแหน่งสำหรับองค์กรของรัฐต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ที่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยนั่นเอง

1.2 ความหมาย ประเภท และสถานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในทางกฎหมายนั้น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Regent) หมายถึง องค์กรหรือตำแหน่งที่ระบบกฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ประมุขของรัฐในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและอยู่ในระหว่างการอัญเชิญพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ขึ้นครองราชย์ และโดยทั่วไปผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ทุกประการ

หากพิจารณาจาก “สภาพการณ์ในขณะที่เข้าสู่ตำแหน่ง” เราอาจจำแนกผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เป็นสองประเภท คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่มีองค์พระมหากษัตริย์ (ผู้ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์) และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ไม่มีองค์พระมหากษัตริย์ (ผู้รักษาราชการในตำแหน่งประมุขของรัฐ) หรือหากพิจารณาในแง่ “การเข้าสู่ตำแหน่ง” เป็นเกณฑ์ เราอาจจำแนกผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ออกเป็นสองประเภทเช่นกัน คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งขององค์กรที่ทรงอำนาจ และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยผลของกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายจะกำหนดเอาไว้ล่วงหน้าว่าหากมีเหตุซึ่งจะต้องมี

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 106.

³ สายหยุด แสงอุทัย, วิชาการเมือง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2482), น. 120 – 121.

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกิดขึ้นจะให้บุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในทางกฎหมายนั้น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีสถานะสำคัญสองสถานะ คือ การเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ และการเป็นองค์กรของรัฐ ในแง่ความเป็นองค์กรของรัฐนั้น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มก็ได้ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายแต่ละระบบกฎหมายจะกำหนด หากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดี่ยวหรือประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียวย่อมมีอำนาจตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ได้โดยลำพัง แต่หากเป็นองค์กรกลุ่มซึ่งประกอบด้วยสมาชิกหลายคนซึ่งเรียกว่า “คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์” (Council of Regency) การตัดสินใจใช้อำนาจก็ต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือกันและตัดสินใจผ่านการลงมติ ส่วนในแง่ความเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญนั้น หมายความว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรของรัฐซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่นั้นมีลักษณะเป็นการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองหรือการกำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของรัฐ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ในระบบกฎหมายไทยยังมีความเห็นในทางวิชาการไม่ลงรอยกันอยู่ว่าพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงส่งผลต่อการวินิจฉัยความเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย โดยนักกฎหมายไทยจำนวนหนึ่งเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่ใช่องค์กรทางรัฐธรรมนูญ แต่เป็น “สถาบัน” ขณะที่อีกด้านหนึ่งมีผู้เห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ไว้ โดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยนั้นเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญและทรงมีพระราชอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกรณีที่มีปัญหาว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญมีอยู่เพียงใด ย่อมต้องวินิจฉัยโดยถือว่าพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับองค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นด้วย⁴

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับความเห็นที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุดังกล่าว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในฐานะตำแหน่งหรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่ประมุขของรัฐแทนพระมหากษัตริย์จึงมีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงเป็นองค์กรที่

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, องค์กโริสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 4 – 5.

กำเนิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ และโดยเหตุที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงต้องถือว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญด้วยนั่นเอง

อนึ่ง การตอบปัญหาว่าองค์กรของรัฐองค์กรใดเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นมีความสำคัญอย่างน้อยสองประการ ประการแรก การที่องค์กรของรัฐองค์กรใดมีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่าองค์กรของรัฐองค์กรนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์กรทางรัฐธรรมนูญอื่น และอาจเกิดความขัดแย้งในทางอำนาจหน้าที่กับองค์กรทางรัฐธรรมนูญอื่นได้ และเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็อาจนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรที่ทรงอำนาจต่อไป ประการที่สอง โดยเหตุที่องค์กรทางรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ การดำรงอยู่ขององค์กรทางรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งหรือให้กำเนิดองค์กรทางรัฐธรรมนูญขึ้นมาด้วย ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้ยกเลิกองค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์กรใด องค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์กรนั้นย่อมต้องสิ้นสุดลง หรือหากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมสิ้นสุดลง หรือมีการรัฐประหารโดยใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองและประกาศให้รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่สิ้นสุดลง โดยปกติบรรดาองค์กรทางรัฐธรรมนูญทั้งหลายก็ย่อมต้องสิ้นสุดลงตามไปด้วย ซึ่งถ้าหากพิจารณาเรื่องนี้ในระบบรัฐธรรมนูญไทยแล้ว จะพบว่าเมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้น คณะรัฐประหารจะประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงซึ่งจะส่งผลให้องค์กรทางรัฐธรรมนูญต่าง ๆ สิ้นสุดลงตามไปด้วย แต่หากคณะรัฐประหารประสงค์จะให้องค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์กรใดดำรงอยู่ต่อไปก็จะมีการกำหนดยกเว้นเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความยุ่งยากอยู่มากในระบบรัฐธรรมนูญไทยคือปัญหาที่ว่าเมื่อมีการรัฐประหารและประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงแล้ว พระมหากษัตริย์ (รวมถึงตลอดถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) ในฐานะองค์กรทางรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้กล่าวได้ว่าความเห็นของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่โน้มเอียงไปในทางที่เห็นว่าแม้จะมีการรัฐประหารและประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง แต่พระมหากษัตริย์จะไม่ได้อัตโนมัติสิ้นสุดไปด้วย ประจักษ์พยานซึ่งยืนยันการดำรงอยู่ของพระมหากษัตริย์ภายหลังการรัฐประหารก็คือการที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารนั่นเอง

1.3 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในต่างประเทศโดยสังเขป

นอกจากประเทศไทยแล้ว ประเทศอื่น ๆ ที่มีรูปของรัฐเป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็มีตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปรากฏอยู่เช่นกัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จาก 11

ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ญี่ปุ่น ภูฏาน เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม
ลักเซมเบิร์ก สเปน และสหราชอาณาจักรแล้ว อาจสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(1) ในแง่ฐานทางกฎหมายของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น โดยส่วนใหญ่
ประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในบาง
ประเทศอาจจะบัญญัติเฉพาะหลักการทั่ว ๆ ไปไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดจะ
บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ เช่น Regency Act ค.ศ. 1937 ของประเทศสหราชอาณาจักร
และกฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ (The Imperial House Law) ค.ศ. 1946 ของ
ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

(2) ในแง่เหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ประเทศต่าง ๆ จะ
กำหนดไว้คล้ายคลึงกันว่าจะต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่าง
ลง (vacancy of the throne) พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ (minority)
หรือไม่สามารถทรงครองราชย์หรือบริหารพระราชภาระได้ เช่น ทรงพระประชวร
(illness) หรือทรงไม่อยู่ (absence) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ และ
ภูฏานนั้นอนุญาตให้พระมหากษัตริย์ทรงสละการใช้พระราชอำนาจชั่วคราวได้ อันจะ
นำไปสู่การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย

(3) การเข้าสู่ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แบ่งได้เป็น 3 ระบบ ระบบ
แรก คือ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์เอาไว้แล้ว โดยบุคคลดังกล่าวอาจเป็นสมาชิกราชวงศ์ เช่น พระรัชทายาทที่ทรง
บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ประธานสภาที่สอง เป็นต้น
ระบบที่สอง คือ ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองค์กรที่ทรง
อำนาจแต่งตั้ง ซึ่งโดยปกติ ได้แก่ รัฐสภา และระบบสุดท้าย คือ ระบบผสม ซึ่งมีได้สอง
ลักษณะ ลักษณะแรก คือ การกำหนดให้ใช้ระบบที่กฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็น
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้แล้วก่อน ต่อเมื่อไม่มีบุคคลเช่นนี้จึงใช้วิธีการแต่งตั้ง
โดยองค์กรที่ทรงอำนาจ ลักษณะที่สอง คือ การใช้ระบบที่กฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะ
เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ในบางกรณี และใช้ระบบที่ต้องมีการแต่งตั้งโดย
องค์กรที่ทรงอำนาจในบางกรณี

(4) ในแง่องค์ประกอบนั้น โดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการ
แทนพระองค์เป็นองค์กรเดียวหรือบุคคลคนเดียว จากการศึกษาไม่พบว่ามีประเทศใด
เลยที่กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นองค์กรกลุ่มเท่านั้น แต่มักจะมีการ
กำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดียวหรือองค์กรกลุ่มก็ได้ หรือ ใน
บางประเทศกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นองค์กรเดียวบางกรณี
เป็นองค์กรกลุ่มบางกรณี

(5) ในแง่การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น รัฐธรรมนูญ
หรือ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้อง

ปฎิญาณว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และ จะปฏิบัติหน้าที่โดยเคารพต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศ

(6) ในแง่อำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ มักจะไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ หากจะมีก็มัก เป็นการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในลักษณะทั่วไปว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้อง ปฏิบัติหน้าที่ในนามของพระมหากษัตริย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อย่างไรก็ดี ในบางประเทศได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ในบางกรณีเอาไว้ด้วย

(7) ในแง่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น โดย ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะไม่ได้มีการกล่าวถึงเรื่อง ดังกล่าว ยกเว้นประเทศสวีเดนซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องเอกสิทธิ์ไว้ว่าผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์จะถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีจากการกระทำในฐานะประมุขของรัฐ ไม่ได้ ขณะที่เรื่องความคุ้มกันนั้นมีปรากฏในประเทศญี่ปุ่นซึ่งกฎหมายว่าด้วยราชวงศ์ กำหนดว่าในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่อาจถูกฟ้องร้อง หรือดำเนินคดีทางกฎหมายได้

(8) ในแง่ของการพ้นจากตำแหน่งนั้น แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ มักจะไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้ แต่โดยทั่วไป กล่าวได้ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือเมื่อ เหตุแห่งการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นสุดลง

2. ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

หากพิจารณาจาก “องค์กรที่ทรงอำนาจในการแต่งตั้ง” เป็นเกณฑ์ เราอาจแบ่ง วิวัฒนาการของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทยออกได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

2.1 ผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ลักษณะเด่นของผู้สำเร็จราชการในยุคนี้ คือ โดยทั่วไปแล้วอำนาจในการแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการย่อมเป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาเพราะในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียว การ แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในยุคนี้จึงเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย ทั่วไปกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการไว้ หรือหากจะมีกฎหมายเช่นว่านี้ พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ดังกล่าวได้เสมอ รูปแบบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในยุคแรกจึงมีความหลากหลาย อาทิ ในคราวที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2439 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรม ราชินีนาถ เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ในรูปของ “พระราชบัญญัติ” ต่อมา ในคราวที่เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สอง ใน พ.ศ. 2450 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช มหาเชษฐาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร เป็นผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร ในรูปของ “พระบรมราชโองการ” เป็นต้น ทั้งนี้กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับในพระนครแต่ยังอยู่ในราชอาณาจักร ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทั้งสองพระองค์มักจะทรงมอบหมายการรักษาพระนครในรูปของ “พระราชหัตถเลขา”

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวว่าโดยทั่วไปพระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น มีข้อยกเว้นอยู่ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ อันเป็นกรณีที่ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการด้วยพระองค์เองได้ โดยในคราวที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ เมื่อ พ.ศ. 2411 อำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินตกเป็นของพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งได้ประชุมร่วมกัน และเห็นชอบให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ต่อมาเมื่อมีการตรากฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้กำหนดให้มี “สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน” ในเวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ ประกอบด้วยผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์คนหนึ่งซึ่งเป็นเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์ที่มีพระชนมายุเกินกว่า 20 พรรษาบริบูรณ์แล้ว และไม่มีลักษณะบกพร่องตามที่กำหนดในกฎหมายเถียรบาลดังกล่าว และสมุหมนตรี ซึ่งได้แก่เสนาบดีผู้มีอาวุโสสูงสุดในราชการอีกสองคน อันเป็นการเปลี่ยนไปใช้วิธีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้อำนาจในการแต่งตั้งตกไปอยู่กับพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เหมือนเช่นในอดีต อย่างไรก็ดี กฎเกณฑ์เช่นว่านี้ไม่เคยถูกใช้บังคับในทางปฏิบัติเลย

2.2 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2534

หลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับจะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ด้วยเสมอ โดยลักษณะเด่นของยุคนี้ คือ “รัฐสภา” เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั่นเอง ทั้งนี้ แม้หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐธรรมนูญจะยังคงอนุญาตให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ แต่การแต่งตั้งของพระองค์จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย โดยในทางตำรามีการอธิบายว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ จึงต้องให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของราษฎรให้ความเห็นชอบเสียก่อน ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรทั้งประเทศได้ยินยอมผ่านทางรัฐสภาให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

นั้นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ประมุขของประเทศ⁵ ทั้งนี้ หากพิจารณาการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่เกิดขึ้นในทางความเป็นจริงระหว่าง พ.ศ. 2477 ถึง พ.ศ. 2499 จะพบว่ารัฐสภาจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการวินิจฉัยความเหมาะสมของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

อย่างไรก็ดี ในยุคที่สองนี้ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบและผู้ที่ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว คือ เดิมทีระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2492 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ “คณะรัฐมนตรี” (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) หรือ “สมาชิกวุฒิสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน” (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว แต่นับจาก พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนไปกำหนดให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียว เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนเป็นความจำเป็นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจเด็ดขาด จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการหลายคนเพื่อคอยเหนี่ยวรั้งมิให้คนใดคนหนึ่งเป็นเผด็จการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว พระมหากษัตริย์ย่อมทรงกระทำการต่าง ๆ ตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรของรัฐ การมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนจึงไม่ใช่สิ่งจำเป็น เพราะถึงอย่างไรผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ต้องกระทำการต่าง ๆ ตามคำแนะนำขององค์กรของรัฐเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ ในทางกลับกันการมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายคนอาจเป็นอุปสรรคด้วยซ้ำ โดยเฉพาะในการลงนามในเอกสารราชการ เพราะหากคนใดคนหนึ่งไม่ลงนาม ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นเอกภาพภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ดังที่ปรากฏในการประกาศสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2485 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้คุม เมื่อ พ.ศ. 2490 ซึ่งมีสมาชิกของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์บางคนไม่ได้ลงนามด้วย นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2492 ได้มีการเปลี่ยนไปกำหนดให้ “ประธานองคมนตรี” เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการ

⁵ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2511), น. 114.

⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 45, 10 พฤศจิกายน 2491.

แต่งตั้งไว้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคลคนเดียวและเป็นผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง⁷

อนึ่ง กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้นั้น เดิมที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจปรึกษากันตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นได้เอง แต่นับจาก พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ควรให้รัฐสภามีอำนาจในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยลำพัง เพราะรัฐสภาเป็นสภาการเมือง หากให้มีอำนาจเลือกตัวบุคคลที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ก็อาจเกิดการช่วงชิงกันหรืออาจเลือกหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือบุคคลใด ๆ มาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้ อันจะทำให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขาดความเป็นกลาง ส่วนคณะองคมนตรีนั้นโดยเหตุที่เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับพระมหากษัตริย์โดยตรง จึงเป็นผู้ที่ทราบดีว่าบุคคลใดที่มีความซื่อสัตย์ต่อราชบัลลังก์และสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์⁸ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดให้คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ โดยกฎเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ตกทอดมาจนถึงปัจจุบันด้วย

2.3 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ถึง ปัจจุบัน

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประเทศไทยได้เคลื่อนเข้าสู่ยุคที่สาม อันเป็นยุคที่ “พระมหากษัตริย์” ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเรื่องส่วนพระองค์ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่อำนาจในทางการเมืองของรัฐสภา หากยอมให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ได้ กรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็จะขัดกันเองกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ทั้งนี้ การตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการตัดอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระราชทายาทกรณีที่

⁷ หยุด แสงอุทัย, “บทบัญญัติใหม่ๆ ในรัฐธรรมนูญ,” บทบัญญัติ, เล่ม 18, ตอนพิเศษ, (ธันวาคม 2492), ใน หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-95, (พระนคร : ชูสิน, 2495), น. 872.

⁸ รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2491, 26 กรกฎาคม 2491.

ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้แล้ว โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเมื่อรัฐสภาไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการขึ้นทรงราชย์ของพระรัชทายาท รัฐสภาย่อมไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ด้วย⁹

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ ไม่พบว่ามีประเทศที่เป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประเทศใดเลยที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่าความพยายามในการตัดอำนาจของรัฐสภาในเรื่องนี้ปรากฏตั้งแต่คราวที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2492 แล้ว โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นบางคนเกรงว่า ถ้าให้รัฐสภามีอำนาจดังกล่าว หากรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอ ก็อาจจะมีการอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลดังกล่าว และอาจอภิปรายพาดพิงถึงองค์พระมหากษัตริย์ด้วย อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาได้ โดยความกังวลเช่นนี้ได้เกิดขึ้นจริงใน พ.ศ. 2493 เมื่อสมาชิกรัฐสภาบางคนอภิปรายคัดค้านการที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอให้แต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระชินยาชนนเรนทร เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์¹⁰ รวมถึงกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนอภิปรายพาดพิงองค์พระมหากษัตริย์ในคราวที่มีการพิจารณาแต่งตั้ง สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินี ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ทรงผนวช เมื่อ พ.ศ. 2499 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสองเหตุการณ์นี้น่าจะมีส่วนสำคัญในกระตุ้นให้มีการตัดอำนาจของรัฐสภาในเรื่องนี้¹¹

บทสรุป

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประเทศไทยนั้นมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแล้ว กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัฐธรรมนูญของไทยมีแนวโน้มไปในทิศทาง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มากขึ้น ขณะที่รัฐสภาจะมีอำนาจในเรื่องนี้ลดน้อยถอยลงไปเป็นลำดับ โดยมีข้อที่น่าพิจารณาอยู่ด้วยว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้มีลักษณะเป็นการย้อนกลับ หรือ ขยับเข้าใกล้ลักษณะของการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือไม่

⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2534, 29 กรกฎาคม 2534

¹⁰ รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6, 3 มิถุนายน 2493

¹¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17/2499, สมัยสามัญ, 18 กันยายน 2499

บรรณานุกรม

หนังสือ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

_____. องค์การอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555.

สายหยุด แสงอุทัย. วิชาการเมือง .ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2482.

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